Office de planification
et de développement
du Québec

Prospective socio-économique du Québec, 1ère étape

Collection: Études et recherches

Sous-système économique (2)

Dossier technique (2.4)
Les structures industrielles, les gouvernements et les syndicats

École des hautes études commerciales
de Montréal

Rédigé par: Roland Jouandet-Bernadat,
Alfred Cossette,
Richard Beaumier
Jean Vézina

AVERTISSEMENT

Les études de cette série "Prospective" ne sont publiées que pour l'information du public; elles ne sont pas l'expression des politiques officielles du gouvernement; elles n'engagent que la responsabilité des auteurs et non pas celle de l'OPDQ ou des comités-conseils.

Rapport rédigé en novembre
édité au cours du quatrième trimestre 1977

©Office de planification et de développement du Québec
Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Québec,
premier trimestre 1978

TABLE DES MATIERES

Cahier technique 2.4

Annexe 10: Les structures industrielles

Page ..... 1 - 39

Annexe 11: Les gouvernements

Page ..... 1 - 70

Annexe 12: Les syndicats

Page ..... 1 - 22

ANNEXE 10

LES STRUCTURES INDUSTRIELLES

PLAN

10.1 Primaire, secondaire, tertiaire dans l'économie québécoise

10.2 Les problèmes des activités primaires et secondaires

10.3 Le développement du secteur tertiaire

par Roland Jouandet-Bernadat
et Alfred Cossette

Il est classique d'affirmer que les problèmes de l'économie québécoise sont essentiellement structurels ou que la Province souffre d'une "mauvaise" spécialisation de ses industries manufacturières. Ces problèmes sont la conséquence de l'action des agents économiques considérés dans ce rapport (grandes entreprises, P.M.E., coopératives, entreprises publiques, particuliers, gouvernements, extérieur). Ils ont fait l'objet de nombreuses études, tout au moins dans le domaine des industries manufacturières: nos analyses sur ce point seront donc rapides. Dans le domaine des activités tertiaires par contre, l'extraordinaire développement qui s'est produit au cours des dernières années a été peu étudié. Les indications que nous pouvons apporter sont toutefois limitées par la pauvreté de l'information chiffrée.

10.1 PRIMAIRE, SECONDAIRE, TERTIAIRE DANS L'ECONOMIE QUEBECOISE

La nomenclature traditionnelle oppose des activités primaires (agriculture, forêt, mines, pêche), secondaires (industries manufacturières et construction) et tertiaires (reste de l'économie). L'évolution est marquée par le progrès des activités tertiaires et le déclin des activités primaires cependant que les activités secondaires connaissent un cheminement plus complexe. Aux Etats-Unis par exemple, l'année charnière est 1929. La répartition de l'emploi est la suivante: 19.9% (primaire), 39.7% (secondaire), 40.4% (tertiaire). Pour la première fois, l'importance des activités tertiaires dépasse celle des activités secondaires. L'interprétation des tendances de l'évolution est toutefois délicate. Dans certains cas l'importance des activités tertiaires est plus un signe de sous-développement que de développement.

L'évolution des trois secteurs

L'évolution des trois grands secteurs au Québec correspond assez bien à l'évolution que l'analyse théorique laisse présager. Sur une longue période (Tableaux 1 et 2) apparaissent nettement:

- le déclin régulier de l'importance relative des activités primaires. L'année 1974 constitue la seule exception à cette règle (chiffres de main-d'oeuvre);

- l'évolution irrégulière de l'importance des activités secondaires. Les années '50 correspondent aux développement le plus notable de ces industries au Québec. La juxtaposition dans les activités secondaires "industries manufacturières" et de la "construction" rend toutefois délicate l'interprétation des données: nous reviendrons sur ce problème dans le paragraphe 2;

- le progrès à peu près constant des activités tertiaires. Il y a toutefois une exception intéressante à cette évolution. Entre 1931 et 1941 alors que la main-d'oeuvre tertiaire continue de croître dans l'ensemble du Canada, nous constatons au Québec que

TABLEAU 10.1

Répartition de la main-d'œuvre selon les secteurs industriels au Canada et au Québec, 1911-1974
(en milliers et en pourcentage)

	1911	1921	1931	1941	1951	1961	1971[1]	1974[2]
Industries primaires								
Canada	1 074.2	1 161.8	1 297.8	1 374.7	1 075.1	886.1	720.0	779.0
(%)	39.4	36.6	33.0	31.4	20.8	13.9	8.3	8.3
Québec	225.9	240.7	261.0	311.1	234.7	202.5	121.8	149.0
(%)	34.6	32.6	26.8	26.5	18.0	11.4	5.6	5.9
Industries secondaires								
Canada	739.4	840.4	999.1	1 211.8	1 750.8	1 883.8	2 245.5	2 711.0
(%)	27.1	26.5	25.3	28.9	33.8	29.6	26.0	28.8
Québec	209.7	210.7	288.5	410.8	568.3	610.3	621.4	790.0
(%)	32.1	28.6	29.7	35.0	38.6	34.5	30.6	31.4
Industries tertiaires								
Canada	910.0	1 170.9	1 460.0	1 618.3	2 287.5	3 434.5	4 980.1	5 909.0
(%)	33.4	36.8	37.2	38.6	44.2	54.0	57.7	62.7
Québec	217.6	285.6	422.2	610.8	904.0	1 218.0	1 218.5	1 560.0
(%)	33.3	38.7	43.4	38.4	41.5	51.1	56.2	62.9
Total Canada	2 723.6	3 164.3	3 921.8	4 196.6	5 179.0	6 359.5	8 626.9	9 399.0
Québec	653.2	737.0	972.7	1 172.2	1 413.8	1 768.0	2 169.1	2 499.0

Sources: Statistique Canada, La population active
et
P. Allen, "Tendances des professions au Canada de 1891 à 1961", L'Actualité économique, 1965
et
Recensement du Canada, 1971.

le pourcentage de ces activités dans la main-d'oeuvre totale tombe de 43.4% à 38.4%. Par ailleurs entre 1941 et 1951 les progrès de cette catégorie sont très réduits comparativement à ce qu'ils sont dans l'ensemble du Canada (augmentation de 3 points au Québec et de 5.6 points au Canada). Quelle est l'explication de cette situation étonnante et contraire aux tendances généralement constatées? Une seule réponse apparaît plausible. L'année 1941 est une année de plein-emploi (guerre). Les années '50 sont des années de prospérité. Il apparaît donc que au cours des années pour lesquelles la situation économique est la meilleure, le pourcentage d'emploi dans les activités tertiaires décline ou ne croît que légèrement. Ceci conduit à l'hypothèse que les activités tertiaires se développent surtout lorsque les autres activités ne peuvent se développer. Les activités tertiaires absorbent les surplus de main-d'oeuvre disponibles. Elles sont en partie ou moins des activités parasitaires.1

---

1 Parasite: "Etre vivant en association durable avec un autre, dont il se nourri sans détruire ni lui apporter aucun avantage." (Dictionnaire Robert).

TABLEAU 10.2

RÉPARTITION DU PIB AU CANADA ET AU QUÉBEC
1946-1974

(en dollar courant)

	1946	1956	1966	1970	1974
Industrie Primaire					
Canada %	-	12.7	10.4	8.3	9.5
Québec %	13.4	8.5	6.4	4.9	4.8
Industrie Secondaire					
Canada %	-	35.1	32.4	29.6	29.2
Québec %	37.9	40.4	36.1	31.8	31.8
Industrie Tertiaire					
Canada %	-	52.2	57.2	62.1	61.3
Québec %	48.7	51.1	57.5	63.3	63.4
TOTAL					
Canada %	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Québec %	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Ministère de l'Expansion Economique Régionale.

L'évolution de la structure de la main-d'oeuvre

P. Naville note à propos de la nomenclature des activités: les trois secteurs ne sont couramment distingués que moyennant une confusion entre classes d'emplois individuelles et classe d'entreprises.1) La répartition de la main-d'oeuvre en fonction de l'activité des établissements à laquelle elle se rattache, sous-estime notablement l'emploi tertiaire tel qu'il peut être appréhendé pour une analyse du contenu des postes de travail. A cet égard une étude par catégories socio-culturelles est un complément aux études précédentes. Au cours des vingt dernières années nous constatons les faits suivants:

- la catégorie des "Cols Bleus" perd rapidement de son importance relative;
- la catégorie des "Cols Blancs" gagne en importance;
- les catégories qui croissent de la façon la plus spectaculaire: sont: "travailleurs intellectuels", "administrateurs-directeurs", "professionnels";
- le rapport salarié sur main-d'oeuvre s'accroit régulièrement (tableaux 10.3 et 10.4).

10.2 LES PROBLÈMES DES ACTIVITÉS PRIMAIRE ET SECONDAIRE

Les activités primaires et secondaires correspondent aux industries suivantes: agriculture, forêt, mines, industries manufacturières, construction.

Dans ce paragraphe nous mettrons l'accent sur les industries manufacturières car celles-ci représentent un pourcentage très important du total. Par ailleurs elles sont motrices: leur développement "entraîne" le développement de l'agriculture (qui dépend, aussi il est vrai, de l'évolution de la demande des particuliers), de la forêt (pâtes et papier, scieries) et de mines (bien que les mines croissent surtout en fonction de l'évolution de la demande extérieure).

---

1) P. Naville, "Les structures de vie de travail" Genève, Droz, 1972.

TABLEAU 10.3

Structure occupationnelle de la main-d'œuvre totale, Québec, 1951, 1961 et 1971 (chiffres absolus et pourcentages)

	1951		1961		1971	
	('000)	%	('000)	%	('000)	%
Travailleurs manuels	1,226	84.8	1,397	81.5	1,561	73.6
— cols bleus	836	57.8	856	50.0	791	37.7
— cols blancs	390	27.0	541	31.5	770	35.9
Travailleurs intellectuels	96	6.6	154	9.0	235	12.0
Administrateurs-directeur	108	7.5	138	8.0	103	11.9
Professionnels	16	1.1	26	1.5	48	2.5
Total	1,446	100%	1,715	100%	1,947	100%

Source: Recensement du Canada

TABLEAU 10.4

RAPPORTS DES SALARIES SUR LA MAIN-D'OEUVRE TOTALE PAR CATEGORIE - QUEBEC, 1951, 1961 et 1971 (en pourcentage)

	1951	1961	1971
Travailleurs manuels	81.0	87.3	90.6
- cols bleus	74.1	82.3	88.0
- cols blancs	96.0	95.2	93.3
Travailleurs intellectuels	96.0	95.5	98.1
Administrateurs-directeurs	38.8	49.3	95.7
Professionnels	59.0	65.6	81.2
Moyenne générale	78.6	84.7	91.5

Source: Recensement du Canada

10.2.1 Faiblesses des structures

Elles sont bien connues. Il nous suffira de rappeller ici certaines conclusions. L'industrie manufacturière au Québec contribue au quart de la production intérieure brute et occupe une part équivalente de la main-d'oeuvre. Historiquement, l'industrialisation du Québec a été conditionnée par l'abondance de ressources naturelles et par la disponibilité de main-d'oeuvre bon marché. Les industries modernes à haute productivité et utilisant de la main-d'oeuvre qualifiée sont insuffisamment représentées. Il existe donc trois types d'industries:

- les industries reliées au secteur primaire. A chacune des trois grandes richesses naturelles du Québec (forêt, mines, eau) correspond une "grappe" d'industries de transformation. Il convient d'ajouter à ces industries celles qui dépendent de l'agriculture. Au total six groupes majeurs de l'industrie manufacturière sont reliés au secteur primaire: métaux primaires, produits miniers non métalliques, produits du bois, pâtes et papier, aliments et boissons, tabac. Ces activités représentent en 1971 le tiers de l'emploi manufacturier et 40% de la valeur ajoutée;

- l'industrie reliée à la main-d'oeuvre bon marché. Le textile, la bonneterie, le cuir, le vêtement sont caractéristiques de ce type d'industrie. En 1971 ces activités correspondent approximativement à 30% de la main-d'oeuvre et à 20% de la valeur ajoutée;

- les industries modernes. Quatre critères sont généralement retenus pour définir cette catégorie: marché en forte expansion, technologie avancée, productivité élevée, absence de liens directs entre ces industries et le domaine des ressources. Les industries qui correspondent le mieux à ces critères sont: le caoutchouc, les textiles synthétiques, la sidérurgie (nouvelle version), la fonte et l'affinage des métaux, la machinerie industrielle, l'aéronautique, les véhicules divers, les équipements de télécommunication, l'équipement électrique industriel, les fils et câbles électriques, le raffinage du pétrole, les matières plastiques, les produits chimiques industriels, les produits pharmaceutiques, le matériel scientifique et professionnel. Ces industries sont d'un intérêt particulier pour une économie développée. Elles versent des salaires importants et emploient des travailleurs spécialisés.

Il est devenu traditionnel d'affirmer que la spécialisation industrielle québécoise est déficiente. Les raisons principales à la base de ce jugement sont les suivantes:

a) les marchés sont peu favorables: la spécialisation du Québec dans des industries du second groupe correspond à une spécialisation dans des activités pour lesquelles les marchés connaissent une expansion relativement modeste;

Tableau 10.5

Certaines statistiques principales des Industries Manufacturières, 1973*

	QUEBEC				ENSEMBLE DU CANADA			
	Employés salariés	Salaires hebdomadaires moyens	Valeur des expéditions	Valeur ajoutée	Employés salariés	Salaires hebdomadaires moyens	Valeur des expéditions	Valeur ajoutée
1. Aliments et boissons	37,715	147.87	3,245,056	1,017,113	154,728	150.91	12,375,346	3,970,269
2. Tabac	4,236	189.70	272,109	144,168	6,709	183.95	618,022	263,071
3. Caoutchouc	10,247	141.74	361,279	189,189	40,130	172.16	1,376,991	825,695
4. Cuir	9,195	99.25	220,890	111,425	21,320	107.86	508,813	239,627
5. Textile	31,159	130.01	1,125,205	466,535	61,17✓	135.57	2,202,869	994,211
6. Bonneterie	14,174	108.77	358,354	157,627	22,843	107.42	530,127	246,197
7. Vêtement	60,786	100.98	1,240,861	570.119	92,688	102.06	1,837.546	882,294
8. Bois	21,817	132.61	699,161	343,947	102,647	161.18	4,055,531	1,946,073
9. Meubles et articles d'ameublement	16,731	124.93	422,372	217,148	40,496	134.17	1,118,538	581,548
0. Papier et produits connexes	31,039	187.91	1,641,868	746,186	93,123	192.24	5,271,027	2,438,652
1. Imprimerie, édition et industries connexes	14,979	172.41	622,516	401,363	52,229	174.54	2,160,309	1,459,328
12. Industrie métallique primaire	18,931	192.26	1,296,300	555,774	89,813	201.81	5,001,764	2,334,685
13. Industrie des produits métalliques	27,932	161.08	1,040,293	542,084	111,065	174.97	4,539,420	2,321,604
14. Industrie de la machinerie	9,587	174.82	374,425	211,268	54,216	185.15	2,431,899	1,165,625
15. Industrie du matériel de transport	22,165	180.17	978,990	391,962	131,715	200.74	9,056,703	3,071,648
16. Appareils et matériel électriques	19,269	169.30	794,817	417,420	82,023	163.37	3,537,898	1,793,396
17. Produits minéraux non métalliques	10,859	175.01	473,142	275,598	41,502	184.64	1,922,982	1,109,376
18. Dérivés du pétrole et du charbon	2,070	-	991,917	172,960	6,822	244.50	3,073,197	573,928
19. Industrie chimique et produits connexes	12,354	178.57	968,312	519,290	39,447	186.20	3,502,804	1,802,045
20. Industries manufacturières diverses	14,009	125.38	389,744	204,069	45,579	142.45	1,454,206	803,932
TOUTES INDUSTRIES								

* Données provisoires
Source: Statistique Canada, Recensement annuel des manufactures 1973, et Ministère de l'Industrie et du Commerce, La situation économique au Québec, 1975

TABLEAU 10.5

b) la productivité est en moyenne relativement faible (comparativement au reste du Canada et à l'Ontario). En conséquence, les salaires versés sont en moyenne plus faibles qu'ailleurs;

c) les industries du groupe 3 (industries modernes) sont relativement peu intégrées au reste de l'économie: leur coefficients multiplicateurs sont faibles;

d) dans la division internationale et interprovinciale du travail, le Québec réalise une spécialisation peu avantageuse. La moitié des expéditions de l'industrie manufacturière porte en moyenne sur des marchés extérieures. Or, nous constatons que:

- les expéditions à destination de l'étranger sont concentrées sur les produits de l'industrie métallique primaire, le papier et le transport: dans deux cas sur trois, il s'agit d'exportation de matières premières peu transformées (structures de type colonial);

- les expéditions à destination des autres provinces canadiennes correspondent à des activités à bas salaire (produits des industries alimentaires, du vêtement, du cuir, bonnetterie, etc.). Le Québec dans le Marché Commun canadien exporte de la main-d'oeuvre bon marché. Il importe (de l'Ontario notamment) des produits faisant appel à une technique avancée et utilisant une main-d'oeuvre experte.

10.2.2 Tendances de l'évolution

a) Si nous analysons l'évolution depuis un quart de siècle, nous constatons un déclin relatif de l'industrie manufacturière on dépit d'une légère amélioration au cours de certaines années récentes
Le déclin apparaît si nous considérons:

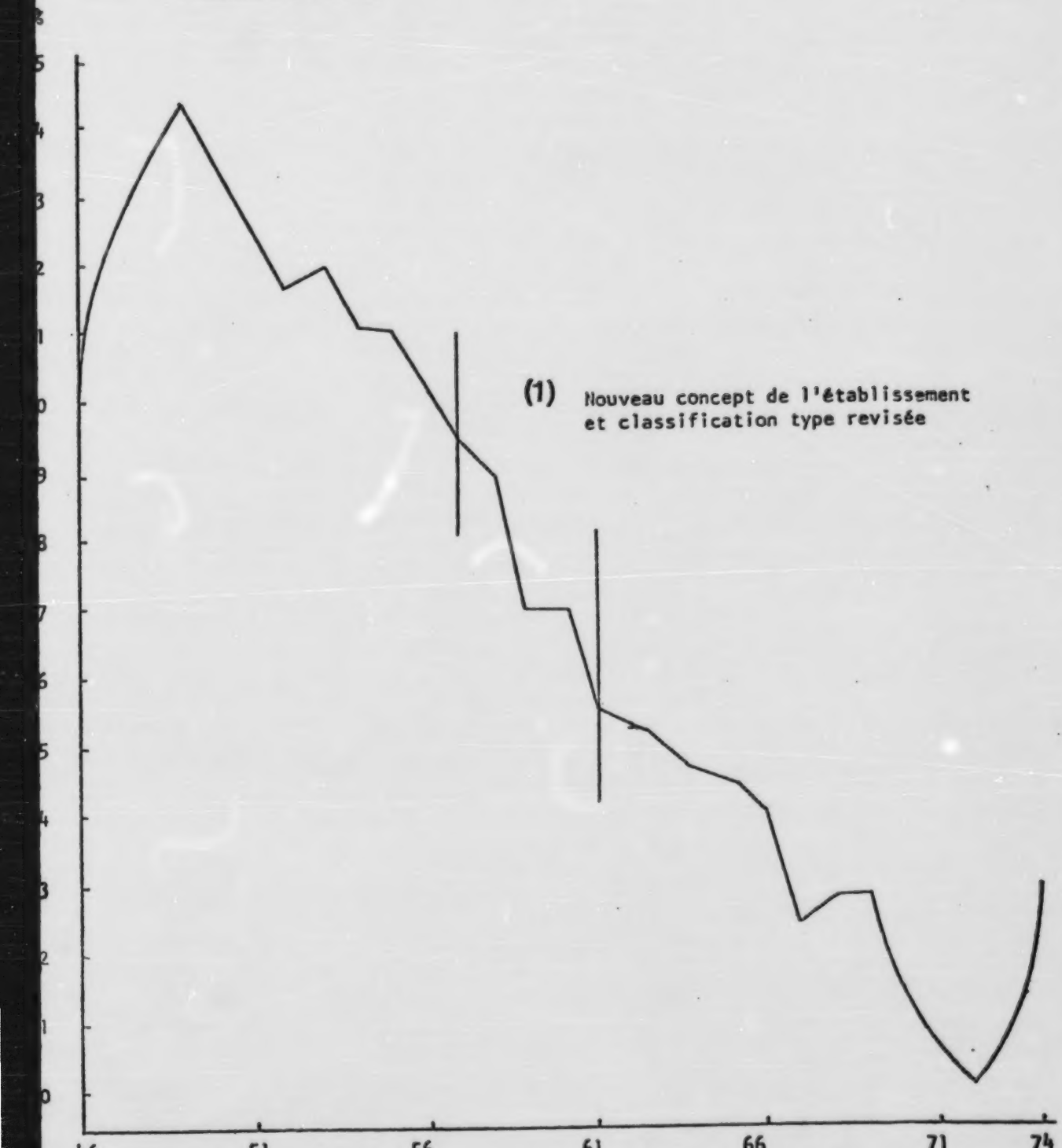
- la part de l'industrie manufacturière au Québec dans le produit intérieur brut (Graphique I);

- l'indice de concentration de l'industrie manufacturière au Québec (Tableau 6) entre 1949-1975;

- la part relative du Québec par rapport au Canada dans le domaine des investissements manufacturiers. Cette part est de 26.8% (1957-61), 25.0% (1962-66), 23.1% (1967-70), 23.4% (1971-74). Ces chiffres montrent un léger ralentissement du déclin en fin de période. Amorce d'un changement ou revirement sans lendemain?

GRAPHIQUE 10.1

VALEUR AJOUTÉE POUR L'INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE
EN % DU PIB TOTAL AU COÛT DES FACTEURS
QUÉBEC 1946-1974



Source: Statistique Canada, Industries manufacturières, niveaux national et provincial; et Tableaux type des comptes économiques du Québec.

TABLEAU 10.6

CONCENTRATION DE L'ACTIVITE MANUFACTURIERE AU CANADA
(rapports de la part de la valeur ajoutée manufacturière d'une région sur la part de la région dans la population canadienne: 1870-1975).

Toutes les industries manufacturières	Québec	Ontario	Reste du Canada
1870	0,97	1,11	0,92
1900	1,06	1,20	0,74
1926	1,11	1,52	0,37
1949	1,07	1,56	0,37
1969	1,00	1,50	0,50
1975(1)	1,00	1,41	0,59

Sources: G.W. Bertram, "Historical Statistics on Growth and Structure of Manufacturing in Canada. 1870-1957", dans J. Henripin et A. Asimadopoulos. Papers, Conference on Statistics 1962-63, Toronto, 1964: H.M. Pinchin. The Regional Impact of the Canadian Tariff. Conseil économique du Canada, 1975.

TABLEAU 10.7

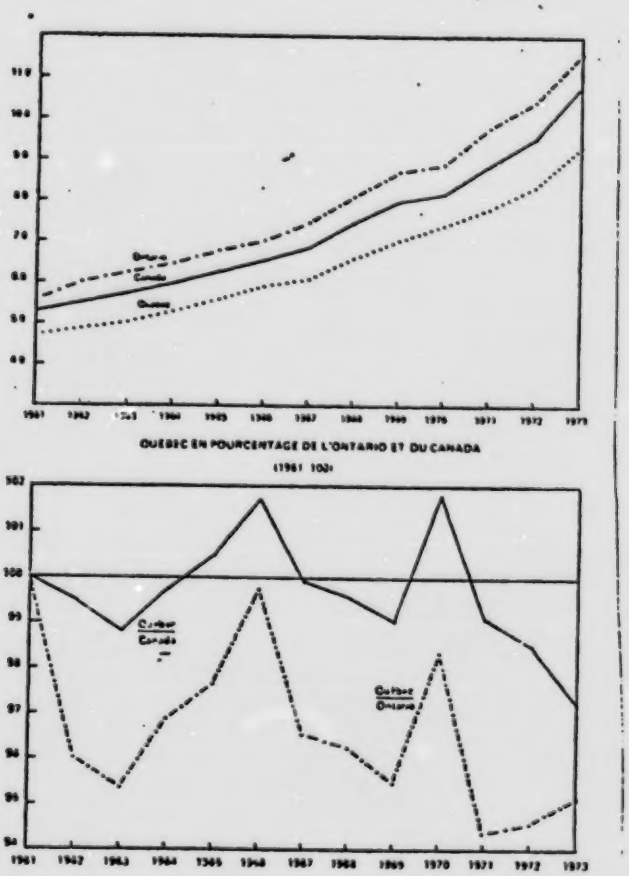
PART DES INDUSTRIES MANUFACTURIÈRES DANS L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DE CERTAINS PAYS INDUSTRIELS - 1973

	Pourcentage de la population active occupée dans les industries manufacturières
Québec	31.3
Canada	28.7
Etats-Unis	31.7
Japon	37.2
Allemagne	49.5
Italie	44.0
Suède	36.8
France	39.3

Source: OCDE

GRAPHIQUE 10.2

COMPARAISON DE LA PRODUCTIVITÉ DE L'INDUSTRIE MANUFACTURIÈRE AU CANADA, AU QUÉBEC ET EN ONTARIO



Source: MIC, Analyse comparative de la productivité, Québec, 1975.

- la faiblesse du secteur manufacturier québécois est évidente si nous comparons le Québec à un certains nombre de pays industriels à économie de marché (Tableau 7).

Un manque de vitalité caractérise donc l'évolution de l'industrie manufacturière au cours des 25 dernières années. Evidemment, cette conclusion doit être nuancée si nous considérons une période séculaire ou une période plus courte (les quatre dernières années).

b) Ce faible dynamisme du secteur manufacturier a-t-il été compensé par une amélioration de la qualité de la structure industrielle? Au cours de la dernière décennie s'est affirmé l'action de divers programmes et de divers organismes (Ministère de l'Expansion Economique Régionale, Société de Développement Industriel). Cette action aurait pu conduire à des améliorations dans ce domaine. Certaines études ont conclu à une action positive dans ce domaine de la S.D.I. au cours de certaines périodes 1). Toutefois, l'ampleur des activités de la S.D.I. est demeurée limitée. Quant à l'action du M.E.E.R., il semble difficile de conclure qu'elle aie pu conduire à un changement structurel. Les diverses études qui ont été conduites dans ce domaine, illustrent ce point (Tableau 8). Quoiqu'il en soit de l'action de ces organismes, le bilan de l'évolution au cours des dernières années est clair: aucune mutation des structures industrielles ne s'est affirmée. C'est du moins la seule conclusion que nous pouvons tirer du Graphique II. Si une évolution peut être notée en 1961 et 1976, elle va plutôt dans le sens d'une aggravation de la situation relative du Québec.

Comment expliquer ces faiblesses persistantes?

En dépit de ses problèmes structurels, le Québec possède des atouts. Plusieurs industries se portent remarquablement bien. Les exemples ne manquent pas, d'activités dont la productivité au Québec est remarquablement élevée (Tableau 9) Parmi les avantages du Québec, il faut souligner l'existence d'une main-d'oeuvre abondante et à bon marché. C'est là un avantage réel et durable surtout si nous éliminons deux mythes. Le premier serait que sous la pression syndicale les salaires au Québec auraient rejoint ceux de l'Ontario. Le Graphique III montre au contraire un maintien des différences entre 1949 et 1974: le Québec continue à être une province où de la main-d'oeuvre bon marché est disponible. Le deuxième mythe est celui de l'insuffisance de main-d'oeuvre à l'horizon de 1990. Nous avons déjà discuté cette hypothèse dans le chapitre sur la population et l'avons trouvée bien fragile. D'autres arguments seront

---

1) P.-P. Proulx, "La S.D.I. et la structure industrielle du Québec", l'Actualité Economique, 1976.

TABLEAU 10.8

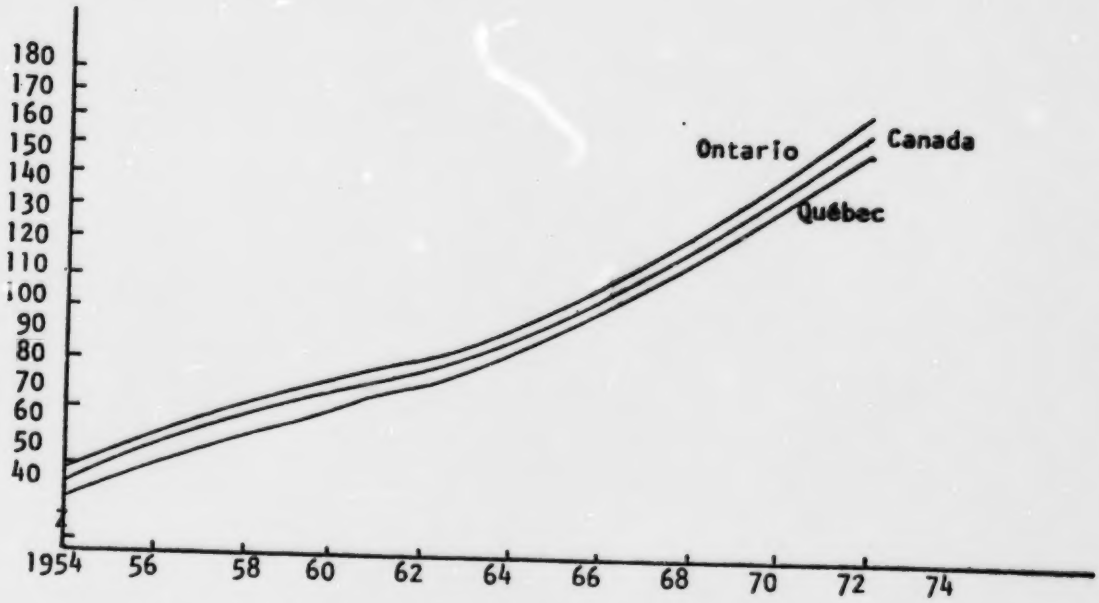
LES SUBVENTIONS DU MINISTÈRE DE L'EXPANSION ÉCONOMIQUE RÉGIONALE AU QUÉBEC - 1969-1975

	Valeur ajoutée en %	Subventions* accordées au Québec en %	Subventions en $'000
Aliments et boissons	13.39	6.55	15,623.3
Tabac	1.80	-	-
Caoutchouc	2.39	4.05	9,668.8
Cuir	1.40	1.54	3,678.0
Textiles	5.96	7.15	17,060.0
Bonneterie	1.94	1.81	4,324.1
Vêtements	7.12	2.61	6,219.0
Bois et meubles	7.09	20.27	48,383.6
Papier	9.39	10.87	25,953.6
Imprimerie	5.19	1.70	4,046.2
Métallique primaire et produits métalliques	14.20	17.67	42,168.7
Machinerie et matériel de transport	7.99	8.28	19,766.1
Produits électriques	6.42	7.29	17,405.3
Minéraux non-métalliques	3.57	5.41	11,921.3
Pétrole et charbon	2.18	0.04	87.8
Industries chimiques	7.22	2.95	7,029.9
Industries diverses	2.68	1.81	4,330.8
TOTAL	100.00	100.00	238,667.0

*: Dossier des offres nettes acceptées, programme de la L.S.D.R. au Québec, 1969, au 31 décembre 1975.

GRAPHIQUE 10.3

REMUNERATION HEBDOMADAIRE MOYENNE NON-DESAISONNALISEE
POUR L'ENSEMBLE DES INDUSTRIES (Canada, Québec, Ontario)



Source: Statistique Canada.

apportés dans le paragraphe 3 de ce chapitre et qui aggravent les doutes que nous entretenons sur ce point. Cette main-d'oeuvre a cette qualité qui semble satisfaire les industriels. Le Rapport Fantus [1], réalisé à partir de l'analyse de l'étude des réponses à 277 questionnaires envoyés à des entrepreneurs québécois, ontariens et anglais, conclut:

> "Production workers in Quebec are highly productive, stable and quality conscious." (P. III.37).

TABLEAU 10.9

QUELQUES INDUSTRIES DONT LA PRODUCTIVITÉ QUÉBÉCOISE EST SUPÉRIEURE À LA PRODUCTIVITÉ CANADIENNE (en 1971)

Abattage et conditionnement de la viande
Meunerie et fabrication de céréales de table
Fabricants de biscuits
Traitement de produits alimentaires divers
Fabrication de chaussures
Corderie et ficellerie
Industrie des tapis, des carpettes et de la moquette
Fabricants de sacs de coton et de jute
Rubanneries
Usines de teinture et de finissage de textiles
Industries textiles diverses
Bonneterie (sauf bas et chaussettes)
Usines de confection de vêtements pour hommes
Confectionneurs à forfait de vêtements pour hommes
Usines de confection de vêtements pour dames
Fabriques de tubes et tuyaux d'acier
Fonte affinage
Fabricants de machines pour le bureau et le commerce
Fabricants de véhicules divers
Fabricants d'équipement de télécommunications
Fabricants de fils et de câbles électriques
Fabricants de produits électriques divers
Fabricants de produits en argile (de provenance canadienne)
Fabricants de béton préparé
Fabricants de dérivés divers du pétrole et du charbon
Fabricants d'engrais composés
Fabricants de peinture et de vernis
Fabricants de produits de toilette
Fabricants d'articles ophtalmiques

Source: Statistique Canada, Direction des études industrielles, MIC.

[1] The Fantus Company Inc., Industrial Development in Quebec, mai 1972.

Parmi les avantages du Québec, il faut également considérer la présence de richesses naturelles (hydroélectricité, forêt, mines) qui constituent les bases possibles d'un développement industriel d'importance et la présence d'une excellente infrastructure en matière de transport aérien et portuaire et aussi les attitudes positives du Gouvernement Fédéral et du Gouvernement Provincial , en matière de développement industriel.

Pourtant les difficultés du Québec sont persistantes. Elles tiennent à plusieurs facteurs:

a) dans les économies modernes le critère fondamental d'investissement pour les industries "footloose" (la plus grande partie des industries manufacturières) est celui du marché. Dans ce domaine l'Ontario présente un avantage certain : taille du marché ontarien, bonne situation comparativement aux marchés canadien et américain, croissance de la population plus notable qu'au Québec. Il n'est par étonnant que la grande majorité des entreprises estime que leur localisation au Québec entraîne des désavantages au niveau des coûts de distribution (Rapport Fantus);

b) l'effort de Recherche-Développement est faible. L'intensité de la Recherche-Développement/Expéditions ou Recherche-Développement/Valeur ajoutée, représente le tiers de celle des Etats-Unis et encore faut-il noter que la plus grande partie de cette recherche est effectuée par les filiales de firmes multinationales;

c) à ces problèmes il convient d'ajouter les difficultés socio-culturelles d'un ensemble hétérogène. Par exemple le Rapport Fantus souligne que les industries ont une perception très négative des dirigeants syndicaux (Tableau 10) dont ils semblent opposer l'attitude à celle de l'ensemble de la main-d'oeuvre. L'activisme croissant des dirigeants d'aggravation des tensions sur le marché du travail. En ce qui concerne le problème de la langue, le rapport note des appréhensions assez vives. En définitive, l'image du Québec auprès des industries n'est pas très favorable.

"The survey results indicate that Quebec has a serious image problem. Many manufacturers both inside and outside of the Province have unfavorable impressions of certain aspects of the business climate. Negative attitudes are prevalent with respect to political conditions, labor relations, and the language situation. These feelings are particularly strong in Ontario, where only 18% of the firms surveyed indicated a willingness to consider expanding in or into Quebec. About 62% of the Quebec respondents and 53% of the U.S. respondents stated that they would be willing to give consideration to Quebec as a possible location for a new plant."

TABLEAU 10.10

LE CLIMAT INDUSTRIEL DANS LA PROVINCE DE QUEBEC D'APRES LE RAPPORT FANTUS

Réponses à certaines questions:

1) What is your opinion of manufacturing conditions in Quebec in so far as they apply to?

		(%)		
		GOOD	FAIR	POOR
A.	Labor productivity	58.5	36.2	5.3
B.	Labor cost	38.7	53.8	7.5
C.	Labor attitude	39.8	47.7	12.5
D.	Union leadership	20.5	34.5	44.6
E.	Local government attitude	48.4	33.3	18.3
F.	Provincial government attidude	35.9	41.3	22.8
G.	Local taxes	21.0	52.6	26.3
H.	Provincial taxes	12.9	55.3	31.8
I.	Provincial laws and regulations	26.7	48.8	24.4
J.	Local politics	39.0	34.5	26.4
K.	Utility rates	54.1	42.3	3.5
L.	Utility service and reliability	70.5	25.0	4.5
M.	Responsiveness of government to industry's needs	25.3	55.2	19.5

TABLEAU 10.10 (suite)

2) Do your competitors in other canadian provinces enjoy any location advantages or do you enjoy an advantage with respect of the following?

	We have Advantage	No Difference	They have Advantage	Don't Know
Labor costs	( ) 39.3%	( ) 50.6%	( ) 9.0%	( ) 1.1%
Distribution costs	( ) 14.5	( ) 39.5	( ) 43.4	( ) 2.6
Available skills	( ) 19.3	( ) 52.3	( ) 26.1	( ) 2.3
Taxes	( ) 5.9	( ) 40.0	( ) 38.8	( ) 15.3
Regulations	( ) 7.1	( ) 55.9	( ) 23.8	( ) 13.1
Provincial government relationships	( ) 10.5	( ) 51.2	( ) 24.4	( ) 13.9
Other	( ) 5.5	( ) 33.3	( ) 27.8	( ) 33.3

Source: Fantus Company Inc., op. cit.

TABLEAU 10.11

Valeur et rapports de recherche industrielle pour l'industrie manufacturière au Québec, Ontario, Canada, Etats-Unis 1971.

	Dépenses de R&D (a)	Scientifiques et ingénieurs R&D	Scientifiques - R&D / Emploi total	Dépense de R&D / Expéditions	Dépense de R&D / Valeur ajoutée
	En millions et %	Unité et %	%	%	%
Québec	99.7	2,272.	0.45%	0.64%	1.57%
Ontario	204.3	4,215.	0.52%	0.67%	1.80%
Canada	330.0	7,121.	0.44%	0.58%	1.44%
Etats-Unis*	13,418.0	274,248.	1.51%	2.08%	4.35%
Québec / Ontario	48.8%	53.9%	86.5%	95.5%	87.2%
Québec / Canada	30.2%	31.9%	102.3%	110.3%	109 %
Québec / Etats-Unis*	0.74%	0.83%	29.8%	30.8%	36.1%
Valeur corrigée Québec / Etats-Unis*	1.13%	1.14%	41.1%	47.1%	55.2%
Ontario / Etats-Unis*	1.52%	1.54%	34.4%	32.2%	41.4%
Ontario corrigé / Etats-Unis*	1.84%	1.63%	36.4%	39.4%	46.0%
Canada / Etats-Unis*	2.46%	2.60%	29.1%	27.9%	31.1%
Canada corrigé / Etats-Unis*	3.20%	2.99%	33.8%	36.1%	43%

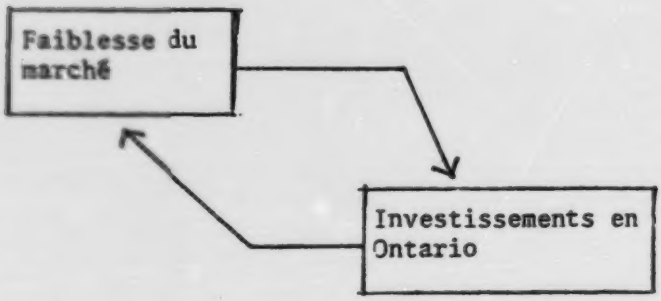
* Petroleum refinery and extraction, ordnance, communication" exclus.

(a) Dépense totale de R & D pour les Etats-Unis, dépenses courantes intra-muros de R & D pour le Canada, le Québec et l'Ontario.

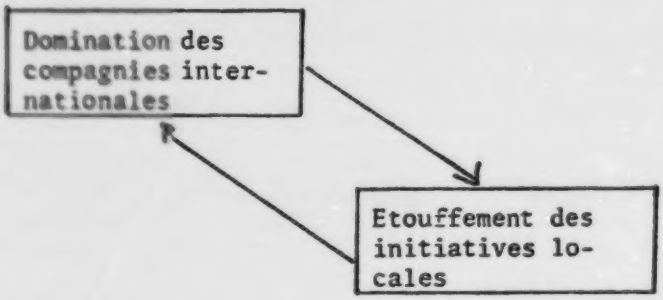
Source: - Statistique Canada - Division de la Science.

La situation du Québec ne peut s'analyser que par rapport à la théorie du sous-développement. Le Québec possède une structure industrielle qui est celle d'un ensemble relativement sous-développé à l'intérieur du continent Nord-Américain: il exporte des matières premières peu transformées et de la main-d'oeuvre bon marché. A l'intérieur de ce contexte un certains nombre de "cercles vicieux" conduisent au maintien ou à l'aggravation des problèmes actuels. Par exemple:

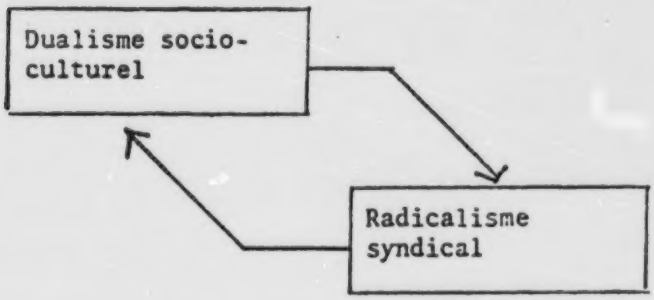
- la relative faiblesse de la taille du marché détermine des investissements en Ontario. Ces investissements contribuent à leur tour à réduire la taille du marché québécois:



-La domination des sociétés étrangères entraîne l'étouffement des entreprises locales (Ex.: lorsqu'une entreprise s'avère rentable et productive une entreprise multinationale tente de l'acheter pour réussir à empêcher son développement sur le plan québecois et international). Ceci conduit à une aggravation ou à une perpétuation de la domination.



-Le dualisme socio-culturel entraîne une radicalisation des attitudes des syndicats. Cette radicalisation heurte les chefs d'entreprises et aggrave ce dualisme, ce qui rend plus difficile la résolution des problèmes économiques.



Il convient de noter que le Canada dans son ensemble connaît dans une certaine mesure tout au moins des problèmes analogues à ceux du Québec. A l'intérieur de l'ensemble Nord-Américain, il présente également des caractéristiques de sous-développement: importance de la propriété étrangère, importance des matières premières dans les débouchés extérieurs, effets de domination. Dans le domaine de la productivité par exemple, la productivité demeure très nettement en-dessous de la productivité américaine (Graphique 4) et les différences ne s'atténuent que très lentement.

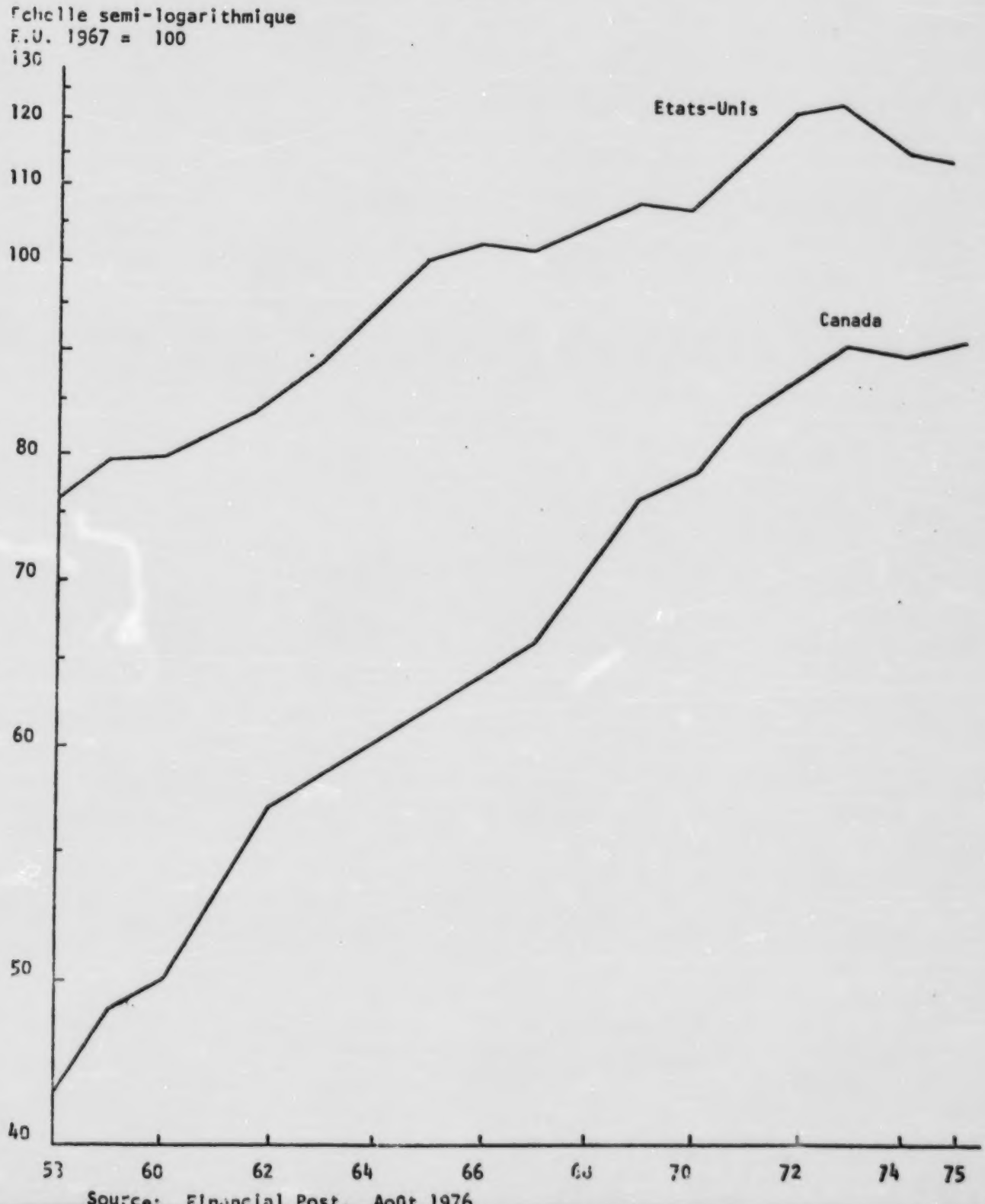
Ainsi les faiblesses structurelles de l'industrie québécoise sont une réplique amplifiée des faibiesses de l'industrie canadienne.

10.3 LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR TERTIAIRE

Le développement continu des activités tertiaires souligné au paragraphe 1, soulève plusieurs questions: quelle est l'origine de cette croissance? Quelles ont été les activités "leader" en ce domaine au cours des dernières années? Dans quelle mesure ce développement est-il parasitaire?

GRAPHIQUE 4

PRODUCTIVITÉ DANS LE SECTEUR MANUFACTURIER
ÉTATS-UNIS ET CANADA - 1958-1975



Source: Financial Post, Août 1976

10.3.1 Problématique du développement tertiaire

a) Les étapes "logiques" du développement des activités tertiaires.

Dans les pays développés, la part des effectifs tertiaires dans la population active n'a pratiquement pas cessé de croître depuis la révolution industrielle. Le schéma-type du développement tertiaire est le suivant: 1) - Dans une première étape (le "démarrage"), la main-d'oeuvre dégagée par les gains de productivité dans l'agriculture s'oriente vers les manufactures et l'industrie naissante. Les effectifs tertiaires ne croissent que modérément et cette croissance se concentre dans les transports, le commerce, l'administration publique.[2] Dans une deuxième étape qui est celle de l'expansion industrielle soutenue, le développement des activités secondaires a deux effets majeurs. Le premier est lié aux besoins de la population. Il s'agit de fournir à la main-d'oeuvre industrielle des services collectifs qui permettent une meilleure reproduction de la force de travail (santé, éducation...) et ces services privés sont fonctions de l'accroissement des revenus. Le second effet est lié aux besoins des entreprises (services de gestion économique: communications, banques, assurances...). Au cours de cette étape les effectifs du secondaire et du tertiaire croissent parallèlement et le développement des activités secondaires entraîne celui des activités tertiaires.[3] Au cours de la troisième étape le secteur tertiaire reste le seul secteur en progression en volume et en pourcentage. Il atteind et dépasse les effectifs employés dans l'industrie manufacturière. Ce schéma est évidemment différent selon les pays et cela tient notamment à la raison suivante: le tertiaire est un ensemble extraordinairement hétérogène.

b) Hétérogénéité des activités tertiaires

Dans les paragraphes qui suivent nous aurons l'occasion d'opposer dans le tertiaire diverses catégories reliées aux définitions de la comptabilité nationale ou des statistiques de population active. Il convient toutefois de considérer d'autres distinctions nécessaires à une analyse réaliste de l'évolution tertiaire.

---

1) Ce schéma-type résume notamment l'évolution des Etats-Unis.

- Tertiaire concurrentiel et tertiaire non-concurrentiel (ou tertiaire privé et tertiaire public et para-public). Ces deux partitions ne coincident pas tout à fait mais elles sont assez voisines. De façon assez grossière, on place dans le secteur public et para-public les administrations et une partie des services (éducation et santé) et tout le reste constituera le tertiaire concurrentiel. Cette distinction est évidemment très importante car les déterminants de ces deux secteurs sont très différents: le tertiaire non-concurrentiel n'est pas soumis aux forces qui incitent le secteur privé à plus d'efficacité et à une plus grande productivité. La demande s'y exprime de façon différente, l'offre y réagit de façon différente, l'allocation des ressources entre les deux secteurs n'est pas régie par le mécanisme des prix.

- Tertiaire banal et tertiaire rare. Le tertiaire banal est celui qui est proportionnel à la population (commerce de détail, enseignement primaire...). Le tertiaire rare n'apparaît qu'au-delà d'un certain seuil. Ces notions ont été développées pour l'étude des fonctions tertiaires des villes.

- Tertiaire de croissance, tertiaire "moteur" (ou entraînant), tertiaire "de support" (ou entraîné). Pour François Perroux, qui a introduit ce terme, une industrie "A" est motrice par rapport à "B" ou encore exerce sur "B" un effet d'entraînement lorsqu'il y a action non-symétrique et non-réversible de "A" sur "B".1)

- Tertiaire de développement et tertiaire de refoulement. Selon J. Paul Courthéoux, nous assistons à la saturation du primaire et du secondaire, ce qui refoule la main-d'oeuvre en surnombre vers le tertiaire où la demande d'emploi crée l'emploi, en particulier dans le secteur public: "il n'est pas exclu qu'à partir du moment où une partie seulement de la population serait nécessaire pour produire les biens et services usuels indispensables au bien-être quotidien, une autre partie de la population active soit affectée à une tertiaire de moralité dont la justification plus ou moins apparente serait d'occuper la fraction disponible de la population active qui sans cette affectation serait amenée à une oisiveté contraire aux normes collectives et à l'équilibre social."2) Il est pratiquement impossible de définir le tertiaire de développement et le tertiaire de refoulement: cela impliquerait des jugements de valeur pour lesquels les critères manquent et de plus, les statistiques disponibles ne seraient pas assez fines pour permettre de faire la distinction. Tout ce que nous pouvons dire, c'est que le tertiaire de refoulement devrait inclure une partie du secteur public et une partie du petit commerce.

---

1) F. Perroux, L'économie du XXe siècle.

2) J.-Paul Courthéoux, Essai sur la répartition des activités économiques, critique expérimentale de la théorie des trois secteurs d'après l'économie française, Paris, 1966.

c) Développement du tertiaire et pressions inflationistes

Le développement des activités tertiaires apparaît lié à l'aggravation des tensions inflationistes au cours des dernières années. Les effets inflationistes proviennent de trois cause principales. 1) L'infériorité de la croissance de la productivité tertiaire comparativement à celle des autres activités. 2) Une progression des salaires du tertiaire plus forte que celle de la productivité. 3) Une hausse des prix des services plus rapide que celle de l'indice général des prix, cette hausse s'expliquant en partie, par la faible élasticité de la demande de services tertiaires par rapport aux prix. (Cette faible élasticité, est particulièrement évidente dans le domaine de la demande de services d'éducation et de santé.) Tout ceci oblige à prélever des ressources dans les autres secteurs.

10.3.2 La croissance des activités tertiaires au Québec - 1961-1973

Au cours de la période 1961-1973,1) les progrès très remarquables qui ont été réalisés par les activités tertiaires (56.4% du P.I.B. en 1961, 63.4% en 1973), s'expliquent exclusivement par un progrès très sensible des activités suivantes: enseignement et services connexes (4.8% du P.I.B. en 1961, 8.6% en 1973), services médicaux et sociaux (2.9% du P.I.B. en 1961, 5.5.% en 1973), des activités gouvernementales (administration publique et défense représentent 5.0% du P.I.B. en 1961, 6.0% en 1973). Ainsi la croissance du tertiaire non-concurrentiel explique les changements de la structure du produit intérieur brut (P.I.B.) de 1961 à 1973. Nous pouvons même préciser: si le secteur tertiaire non-concurrentiel n'avait pas accru son pourcentage à l'intérieur du P.I.B., les activités tertiaires auraient représenté en 1973 un pourcentage du P.I.B., légèrement inférieur à celui qu'elles représentaient en 1961.

1) Cette période a été retenue car nous disposons d'une série décontractée du P.I.B. au coût des facteurs. Cette série a été établie à partir de données des Comptes Nationaux établie par le Ministère de l'Industrie et du Commerce. Nous avons décontracté et régionalisé ces données en collaboration avec le Ministère de l'Expansion Economique Régionale (Document à paraître).

TABLEAU 10.12

PRODUIT INTÉRIEUR BRUT AU COÛT DES FACTEURS
PROVINCE DE QUÉBEC

ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
	REPARTITION PROCENTUELLE												
PRIMAIRE	6.2	6.4	5.9	6.1	6.0	6.4	5.7	5.5	5.3	4.9	4.2	4.1	4.8
AGRICULTURE	2.6	2.5	2.2	1.9	1.9	2.2	1.9	1.9	1.9	1.7	1.4	1.5	1.8
FORETS	1.2	1.2	1.1	1.2	1.2	1.3	1.3	1.2	1.1	1.0	0.9	0.9	1.0
PECHE ET PIEGEAGE	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
MINES,CARRIERES ET PUITS DE PETROLE	2.4	2.6	2.6	2.9	2.9	2.8	2.5	2.4	2.3	2.2	1.8	1.7	2.0
SECONDAIRE	37.3	37.0	36.7	37.0	36.1	36.1	34.4	33.9	33.1	31.8	31.7	31.7	31.8
INDUSTRIES MANUFACTURIERES	30.8	30.4	30.0	30.3	29.0	28.8	28.0	28.2	27.9	26.9	26.1	25.7	25.5
CONSTRUCTION	6.6	6.6	6.7	6.7	7.1	7.3	6.4	5.7	5.2	4.9	5.6	6.0	6.3
DOMICILIAIRE	2.0	2.1	2.2	2.0	2.0	2.0	1.9	1.8	1.8	1.6	1.8	1.9	2.1
INDUSTRIELLE	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.7	0.6	0.4	0.4	0.3	0.4	0.5	0.6
COMMERCIALE	1.0	0.8	0.7	0.7	0.8	1.0	0.7	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5	0.6
INSTITUTIONNELLE, GOUVERNEMENTS ET GENIE	3.2	3.2	3.3	3.6	3.8	3.6	3.2	2.9	2.6	2.6	3.0	3.0	3.0
TERTIAIRE	56.4	56.7	57.4	56.9	57.9	57.5	59.9	60.6	61.6	63.3	64.1	64.2	63.4
TRANSPORTS,COMMUNICATIONS ET AUTRES SERVICES PUBLICS	13.3	13.0	12.7	12.4	12.7	12.5	12.9	13.0	12.8	13.2	13.2	13.2	13.0
TRANSPORTS ET ENTREPOSAGE	6.8	6.6	6.5	6.3	6.5	6.3	6.3	6.5	6.2	6.3	6.3	6.3	6.2
COMMUNICATIONS	3.2	3.1	3.0	3.0	3.0	3.0	3.3	3.0	3.2	3.2	3.2	3.4	3.3
ELECTRICITE,GAZ ET EAU	3.3	3.3	3.2	3.1	3.2	3.2	3.3	3.5	3.4	3.7	3.7	3.6	3.5
COMMERCE	12.4	12.7	12.9	12.8	12.5	12.4	12.3	12.4	12.8	13.2	12.9	13.1	13.0
COMMERCE DE GROS	4.8	5.1	5.3	5.3	5.2	5.2	5.1	5.0	5.4	5.7	5.5	5.5	5.4
COMMERCE DE DETAIL	7.6	7.7	7.6	7.5	7.3	7.2	7.3	7.5	7.4	7.6	7.4	7.6	7.6
FINANCES,ASSURANCES ET AFFAIRES IMMOBILIERES	11.7	11.5	11.6	11.3	11.6	10.8	11.0	11.5	11.1	11.3	11.7	11.7	11.3
FINANCES ET ASSURANCES	10.5	10.4	10.4	10.2	10.5	9.8	9.9	10.3	10.0	10.1	10.5	10.5	10.2
AFFAIRES IMMOBILIERES	1.2	1.2	1.2	1.1	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2	1.1
SERVICES	14.0	14.4	15.2	15.6	16.2	16.7	18.3	18.4	19.4	19.9	20.5	20.2	20.1
ENSEIGNEMENT ET SERVICES ANNEXES	4.8	5.1	5.4	5.7	6.1	6.4	7.1	7.3	7.8	8.1	8.5	8.5	8.6
SERVICES MEDICAUX ET SOCIAUX	2.9	3.1	3.3	3.5	3.8	4.0	4.4	4.6	4.9	5.2	5.4	5.4	5.5
SERVICES PERSONNELS	1.3	1.3	1.2	1.1	1.1	1.0	1.0	0.9	0.9	0.8	0.8	0.7	0.6
HEBERGEMENT ET RESTAURATION	1.6	1.6	1.7	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.6	1.5
SERVICES DIVERS	3.3	3.4	3.5	3.6	3.7	3.7	4.0	3.9	4.1	4.1	4.1	4.0	3.9
ADMINISTRATION PUBLIQUE ET DEFENSE	5.0	5.0	5.0	4.9	4.9	5.1	5.4	5.3	5.5	5.7	5.9	6.0	6.0
TOUTES LES ACTIVITES ECONOMIQUES	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

NOTE: CROISSANCE EXPONENTIELLE BASEE SUR LES ANNEES DE RECENSEMENT 1961,66 ET 1971 POUR L'AGRICULTURE ET 1961,1971 POUR LE TERTIAIRE

Source: Meer, 1976.

10.3.3 Comparaisons

Les comparaisons avec un certains nombre de pays développés à économie de marché (Tableaux 14, 15 et 16) permettent de constater que le Canada et le Québec sont les économies les plus tertiarisées du monde occidental. Qui plus est, alors qu'en dollars constants, le pourcentage d'activités tertiaires tend à décroître aux Etats-Unis, en Allemagne, en Italie, en Suède 1), pour le Canada la proportion croît toujours sur la période étudiée (1965-1973).

Une comparaison entre les divers pays montre d'ailleurs que les disparités du degré de tertiarisation des économies occidentales sont très élevées. L'Allemagne est un pays pour lequel le pourcentage d'activités tertiaires est peu important (43.8% de la population civile employée en 1973) cependant que les Etats-Unis, le Canada, la Suède apparaissent au contraire très tertiarisés (63.3% de la population active canadienne en 1973). L'analyse de ces différences est très révélatrice du type de structure et du type de comportement socio-économique dans chacun des pays. Dans une comparaison internationale, le groupe Sésame 2 compare dans ces termes, la "Voie Allemande", la "Voie Américaine", la "Voie Britannique" et la "Voie Suédoise".

a) La "Voie Américaine": "aux Etats-Unis, étant donné le haut niveau de salaire ouvrier, une partie substantielle de la production a lieu à l'étranger (Extrême-Orient, Europe) pour être réimportée. En revanche, un certain nombre de services (recherche, know-how, management, finances) sont exportés. Les plus-values issues de ce double jeu servent vraisemblablement à financer les hausses de salaires non indexées sur des hausses de productivité qui demeurent faibles dans le secteur des services hypertrophié."

b) La "Voie Allemande": "les caractéristiques de l'Allemagne contrastent avec celles des autres pays fortement industriels: la part du secteur secondaire est non seulement prééminente, mais elle ne semble pas décliner. On constate une part relativement stable des services (en croissance cependant). La décroissance du secteur primaire est due sans doute pour une partie non-négligeable au déclin du secteur minier. On voit s'esquisser sur ces chiffres de répartition la réponse allemande aux problèmes de (sur) production, issus de la priorité à l'exportation de produits industriels: c'est la rationalisation du secteur tertiaire (dégagement de ressources de main-d'oeuvre et hausse de productivité). En Allemagne, la solution adoptée est

---

1) Il n'a pas été possible de reconstituer des séries en dollars constants pour le Royaume-Uni , le Japon et le Québec.

2) Sésame, Questions à la société tertiaire, La documentation française, Paris 1974.

radicalement différente de celle d'autres pays: le secteur tertiaire est "rationalisé" et réduit à un minimum. Tout se passe comme si l'économie allemande ne voulait en aucune manière grever ses ressources pour financer un secteur non productif. Il est significatif, à cet égard, qu'outre-Rhin les salaires des employés soient inférieurs à ceux des ouvriers, contrairement à ce qui se passe en France. La solution allemande à l'accroissement de la productivité industrielle et aux menaces de surproduction n'est donc pas interne, c'est-à-dire ne passe pas par des transferts à une classe non directement productive: elle est externe dans la mesure où l'Allemagne doit impérativement exporter. Mais dans la mesure où le fruit de ces exportations ne sert que peu au rattrapage salarial des tertiaires, il ne peut être utilisé qu'à l'accroissement du potentiel industriel (conduisant à une surévaluation de la monnaie), au financement de services collectifs ou... de projets servant d'atout dans des négociations politiques à un niveau supra-allemand (tel que le marché commun agricole). La stabilité allemande peut en quelque sorte être comparée à celle du cycliste qui ne se réalise que dans le mouvement. L'existence de marchés extérieurs en est la condition même."

c) La "Voie Britannique": "la part du secondaire décroît, mais l'extension du chômage révèle une décroissance plus grande: le rôle industriel de la Grande-Bretagne dans le monde diminue. La croissance du tertiaire révèle une tentative de relance à la consommation en même temps qu'une fuite du secteur industriel et une pression sociale pour un haut niveau de servicescollectifs que ce soit en matière de santé, de loisirs de transport ou d'enseignement et dont on sait qu'il est déjà parmi les plus élevés du monde. Il ne faut pas oublier par ailleurs le rôle de la Grande-Bretagne en tant que prestataire international (ou du moins européen) de certains services, notamment les services financiers.1) La situation de l'Angleterre est toute différente. Ici la stabilité relève de l'immobilisme. Face à la réduction de sa part dans les exportations mondiales de produits industriels, elle n'a pas su ou pas pu ou pas voulu répondre par une diminution du niveau de service à la population. Des ressources ont ainsi manqué à un effort de modernisation industrielle 2), nécessaire à la reconquête des marchés, ou du moins à un accroissement de productivité important."

---

1) Le pourcentage de la population active dans les services financiers atteint 2.4 au Royaume Uni alors qu'il est de 1.9 en Allemagne et de 1.7 seulement en France.

2) En 1960, la Grande-Bretagne est avec l'Italie le seul pays où la productivité relative du secondaire est inférieure à celle du tertiaire.

d) La "Voie Suédoise": "la voie "suédoise" est en fait celle de la société post-industrielle. La base industrielle productive reste encore déterminante, car c'est elle qui continue d'engendrer le surplus de ressources nécessaires à la satisfaction des besoins d'une société qui, elle, n'est plus industrielle de par la structure de sa population active et de par son mode de vie. La satisfaction des besoins collectifs qui permettent d'entretenir et de reproduire ce mode de vie est essentielle. L'Etat les prend en grande partie à sa charge dans la mesure où il dispose de ressources suffisantes provenant de charges fiscales élevées. La progression dans cette voie qui requiert également un fort consensus social est sujette à deux contraintes: d'une part le maintien ou la croissance de la puissance industrielle et donc la permanence et l'expansion des marchés extérieurs (la Suède exporte plus, proportionnellement, que l'Allemagne), d'autre part un effort constant en vue de gains de productivité dans les services collectifs qui évite de tomber dans un processus inflationniste. Ces contraintes sont extrêmement fortes et difficiles à respecter: les récents problèmes suédois aussi bien dans le domaine de l'inflation que celui des marchés extérieurs illustrent cette difficulté."

Comment se situent le Québec et le Canada dans ces diverses voies possibles du développement économique? La "Belle Province" et le Canada ne peuvent justifier l'importance de leurs activités tertiaires comme les Etats-Unis le font (par l'exportation de services des firmes multinationales). Il y a évidemment un parallèle à faire avec la Suède. Comme en Suède, les services socialisés ont pris une importance extrême mais contrairement à la Suède cette situation n'a pas été rendue possible par une forte compétitivité du secteur manufacturier. La voie québécoise de développement est en définitive à rapprocher de la voie britannique et se situe aux antipodes de la situation allemande: au cours des 15 dernières années, la croissance des services non-concurrentiels a été un substitut au dynamisme du secteur manufacturier.

Ces hypothèses sont confirmées par l'étude du Tableau 16 qui montre l'importance des services sociaux au Canada et qui montrent également un déclin relatif du Québec entre 1956-1973 dans les "transports communications" et "finances-assurances-immeubles" (activités qui sont en bonne partie du tertiaire moteur). Les activités en progrès relatif sont: "commerces", "services sociaux, commerciaux et personnels", "administration publique". Au cours de la période étudiée, la croissance économique du Québec a été plus intravertie qu'extravertie.

TABLEAU 10.13

POPULATION ACTIVE CIVILE OCCUPÉE
RÉPARTITION PAR SECTEUR EN %

Pays ou province	Année	Primaire	Secondaire	Tertiaire
Québec	1974	5.6	31.6	62.9
	1970	7.2	32.0	60.7
	1966	8.3	34.9	56.8
Canada	1973	7.9	28.8	63.3
	1970	9.3	28.7	62.0
	1965	12.1	30.5	57.3
Etats-Unis	1973	4.9	35.6	59.5
	1970	5.2	35.9	58.9
	1965	6.9	37.1	56.0
Japon	1973	13.6	36.2	50.1
	1970	17.8	34.7	47.4
	1965	24.1	31.4	44.4
Allemagne	1973	8.7	47.6	43.8
	1970	9.9	48.4	41.6
	1965	12.6	47.6	39.9
Italie	1973	19.1	42.1	38.7
	1970	21.1	42.2	36.7
	1965	27.5	39.1	23.4
Suède	1973	7.6	35.6	56.7
	1970	8.6	37.2	54.1
	1965	11.9	41.2	56.9
Royaume-Uni *	1973	4.4	39.7	55.8
	1972	4.6	39.8	55.7
	1971	4.8	40.6	54.8

* A partir de 1971, les données ne sont pas comparables (nouvelles séries).

Source: Annuaire du Bureau International du Travail et Statistique Canada

TABLEAU 10.14

PART DES SECTEURS DANS LE PIB NATIONAL
(à prix constant en %)

Pays ou province	Année	Primaire	Secondaire	Tertiaire	Prix constant de:
Canada	1973	8.2	24.2	67.6	
	1970	8.7	23.6	67.7	1961
	1965	9.1	24.0	66.9	
Etats-Unis	1973	4.5	28.0	67.5	
	1970	4.8	25.8	69.4	1970
	1968	4.6	26.6	68.7	
Allemagne	1973	6.8	42.8	50.4	
	1970	4.6	42.7	52.7	1970
	1965	5.3	40.9	53.8	
Italie	1973	8.8	26.4	64.7	
	1970	9.8	25.8	64.5	1970
	1965	11.6	22.8	65.6	
Suède	1973	4.9	26.3	68.8	
	1970	4.9	25.4	69.7	1970
	1965	5.4	23.8	70.8	

Source: OCDE

TABLEAU 10.15

PRODUCTIVITÉ RELATIVE DES TROIS SECTEURS PIB/EMPLOI

Pays ou province	Année	Primaire	Secondaire	Tertiaire
Canada	1973	1.03	1.07	0.97
	1970	0.93	1.04	0.99
	1965	0.75	1.01	1.04
Etats-Unis	1973	1.10	0.88	1.05
	1970	1.09	0.80	1.09
	1965	0.75	0.79	1.13
Japon	1973	0.44	1.28	1.00
	1970	0.40	1.33	1.03
	1965	0.44	1.29	1.12
Allemagne	1973	0.78	1.07	0.97
	1970	0.46	1.05	1.06
	1965	0.42	1.04	1.12
Italie	1973	0.46	0.82	1.33
	1970	0.46	0.81	1.36
	1965	0.42	0.79	1.95
Royaume-Uni	1973	0.88	0.84	1.09
	1970	-	-	-
	1965	-	-	-
Suède	1973	0.64	0.95	1.06
	1970	0.56	0.92	1.09
	1965	0.45	0.73	1.27

Source: OCDE

Note: productivité $\simeq \frac{\% \text{ PIB}}{\% \text{ PA}}$ (produit intérieur brut) / (population active)

TABLEAU 10.16

LE SECTEUR TERTIAIRE - VALEUR AJOUTÉE
AU COÛT BRUT DES FACTEURS
PART RELATIVE DU QUÉBEC PAR RAPPORT AU CANADA
1956-1973

Industries	1956	1961	1966	1970	1973
Transport, communications et autres services publics	28.4	27.2	26.9	27.3	26.3
Commerce	23.6	25.0	26.2	26.2	26.0
Finance, assurances et immeubles	25.4	25.2	25.3	24.5	23.8
Services sociaux, commerciaux et personnels	23.8	24.8	26.5	25.4	25.0
Administration publique	18.4	18.0	19.0	19.0	19.3
TOTAL	24.5	24.7	25.4	25.0	24.6

Sources: Direction générale de la recherche et de la planification,
Ministère de l'Industrie et du Commerce
et
Statistique Canada, La population active, Comptes nationaux

Le tertiaire est-il trop développé au Québec?

La question implique des jugements de valeur. Il est certain que le secteur tertiaire ne peut être trop développé si sa présence permet d'éviter le chômage et les difficultés socio-politiques qui en découlent. Au point de vue économique (celui de l'allocation optimale des ressources rares), il est toutefois possible de répondre par l'affirmative sans prendre beaucoup de risques. Au Canada, contrairement à ce que la théorie du développement tertiaire permet de prévoir, le niveau de revenu par tête varie en proportion inverse de l'importance des activités tertiaires. Ainsi, en 1971, les activités tertiaires occupent 68% de la population active du Nouveau-Brunswick, 66% de celle du Québec, et 64% de celle de l'Ontario. La même situation se retrouve à l'intérieur des régions québécoises. En 1973, si nous mettons à part la région de Montréal, celle de Québec et celle de l'Outaouais,1) le Bas St-Laurent/Gaspésie, la région la plus pauvre de la province est celle qui consacre la plus grande partie de son produit intérieur brut à des activités tertiaires (Tableau 17). Nous avons déjà constaté (paragraphe 1 de ce chapitre) que d'une façon assez surprenante, le pourcentage d'activités tertiaires a décliné au Québec au cours des périodes d'intense prospérité (1941-51).

Les structures québécoises sont donc marquées par l'importance du tertiaire de refoulement. Ceci conduit à confirmer le doute quant à l'hypothèse de l'insuffisance de main-d'oeuvre à l'horizon 1990. Une plus grande rationalisation des activités tertiaires permettrait de dégager facilement des suppléments de main-d'oeuvre, de diminuer l'importance du tertiaire parasitaire et d'accroître le niveau de vie si les effectifs correspondant sont utilisés dans des activités primaires, secondaires du tertiaire moteur.

---

1) L'importance du tertiaire dans ces régions s'explique par l'importance du tertiaire exportateur à fonction provinciale ou nationale.

TABLEAU 10.17

PROPORTION DE LA VALEUR AJOUTÉE DES ACTIVITÉS TERTIAIRES DANS LE PIB SELON LES RÉGIONS ADMINISTRATIVES DU QUÉBEC - 1973

Bas Saint-Laurent/Gaspésie	59.4%
Saguenay/Lac Saint-Jean	49.0%
Québec	68.2%
Trois-Rivières	49.0%
Cantons de l'Est	53.1%
Montréal	65.8%
Outaouais	69.0%
Nord-Ouest	41.5%
Côte Nord/Nouveau Québec	54.9%

Source: Meer, 1976.

BIBLIOGRAPHIE

Allen (Patrick), "Tendances des professions au Canada de 1891 à 1962," L'Actualité Economique, 1965.

Bertran (G. W.), Historical Statistics on Growth and Structure of Manufacturing in Canada 1870-1957", dans D. Henripin et A. Asimakopoulos, Conference on Statistics 1962-1963, Toronto, 1964.

Bureau International du Travail, Annuaire statistique, Dernières années.

Courthéoux (J. Paul), Essai sur la répartition des activités économiques, critique expérimentale de la théorie des troix secteurs d'après l'économie française, Paris, 1966.

Dinsmore (John H.), "Le développement industriel du Québec", Forces, No 34-35, 1976.

Fantus Co. Inc., Industrial development in Quebec, Mai, 1972.

Gouvernement du Québec, Analyse comparative de la productivité, MIC, 1975.

Gouvernement du Québec, La production intérieure brute du Québec par secteur, MIC, 1972.

Gouvernement du Québec, Tableaux-types des comptes économiques du Québec, MIC, 1971.

Jouandet-Bernadat (Roland), Les industries manufacturières du Québec, CRDE, 1973.

Naville (P.), Les structures de vie de travail, Genève, Droz, 1972.

Perroux (François), L'économie du XX^{e} siècle, Paris, PUF, 1961.

Pinéchin (H. M.), The regional Impact of the Canadian Tariff, CEC, 1975.

Proulx (P. P.), "La S.D.I. et la structure industrielle du Québec" Actualité Economique, 1976.

SESAMF, "Questions à la société tertiaire", La Documentation française, Paris, 1974.

Statistique Canada, La population active, dernière année, et, Recensement des Manufactures.

ANNEXE 11

LES GOUVERNEMENTS

par Jean Vézina

ANNEXE 11

LES GOUVERNEMENTS

PLAN

11.1 L'importance des administrations publiques

11.2 Les grandes étapes de l'évolution

par J. Vézina

L'Etat tout-puissant et omniprésent est une des principales caractéristiques des sociétés modernes. Le poids relatif du secteur public ne cesse de progresser et il n'existe pratiquement plus aucun champs d'activité, qui échappe totalement à l'emprise des gouvernements.

L'action de l'Etat vise à produire des biens publics et quasi-publics, autrement dit à corriger ou à suppléer aux déficiences et aux limites du système d'économie de marché. La satisfaction des besoins sociaux et l'affectation efficace des ressources sont les deux grands objectifs poursuivis par les gouvernements. Les responsabilités dévolues à l'Etat sont donc appelées à s'étendre. Les économies occidentales font face, depuis quelques années, à de nouveaux problèmes telles que la rareté du logement, la crise de l'énergie, la pollution, la qualité de la vie, etc. qui appelent une action des pouvoirs publics.

L'Etat n'est plus un agent économique négligeable mais un agent dynamique qui modèle et façonne la vie économique et sociale. Il ne s'agit plus de savoir si le rôle de l'Etat s'accentuera dans l' avenir mais bien de choisir la ou les voies d'intervention. Comment les pouvoirs publics devraient-ils établir leurs priorités, quels critères devraient motiver leur choix d'action?

Avant de tenter de répondre à ces interrogations, il importe d'abord de bien circonscrire la composition du secteur public (surtout dans le contexte du fédéralisme canadien) qui est devenu fort complexe

et regroupe une foule d'institutions administratives très variées. Par la suite, nous tenterons de quantifier le rôle joué par le secteur public dans l'ensemble de l'économie, en identifiant les grandes étapes, qui ont façonné les changements de comportement de l'Etat et l'intensification et la diversification de l'action gouvernementale.

Il est devenu commun à notre époque d'insister sur la rapidité des changements, de croire à l'évolution fulgurante des besoins et des valeurs. Il faut reconnaître cependant que même si de nombreux comportements ont été modifiés depuis les derniers vingt ans, la progression s'est faite de façon relativement lente, par petits pas successifs et non par des bouleversements brusques.

Il serait utopique de prévoir qu'il en sera autrement dans le futur. Les mentalités et l'échelle des valeurs socio-culturelles, religieuses ou éducatives ont des racines profondes, qui empêchent des virages radicaux. Dans un tel contexte, l'avenir du secteur public dépend avant tout de l'évolution des besoins déjà existants. De nouveaux besoins apparaîtront mais en nombre très limité; ce sont plus les priorités c'est-à-dire l'ordre des valeurs, qui risquent de subir des modifications importantes de même que les méthodes et les façons d'intervenir des gouvernements.

II.1 L'IMPORTANCE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Définition du secteur public

Les activités des gouvernements de tous les pays modernes sont très diversifiées et ainsi les structures et les mécanismes propres au secteur public sont de plus en plus complexes. Les moyens et les formes d'intervention varient d'un pays à l'autre mais les charnières principales du cadre de l'action des gouvernements sont sensiblement les mêmes dans tous les pays industrialisés.

La structure du secteur public dans les pays sous régime d'états fédérés est toutefois plus complexe car l'autorité en matière de législation est partagée entre deux paliers de gouvernement. Au Canada, les pouvoirs et responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux sont, en principe définis dans la constitution (l'Acte d'Amérique du Nord britannique) mais la réalité est tout autre. La présence fédérale et la présence québécoise effectives dans les champs d'activités sociales, éducatives, culturelles ou économiques ne découlent pas seulement des attributions constitutionnelles mais de gestes concrets que chacun des deux principaux gouvernements a posé depuis 1867. Ces actions sont le fruit de leur pouvoir économique et politique respectif. Cependant le gouvernement canadien peut dépenser dans tous les secteurs tandis que le pouvoir de dépenser du gouvernement du Québec est plus limité. Ainsi rappelons, par exemple, que tous les pouvoirs en matière de politique monétaire et de politique commerciale (relations et échanges internationaux) sont de compétence exclusivement fédérale. D'autre part,

la distinction constitutionnelle entre impôts indirects réservés au fédéral et impôts directs réservés aux provinces n'a plus réellement de sens de nos jours. Les deux paliers de gouvernement ont accès à tous les principaux champs d'impôts.

Il n'est pas du ressort de la présente étude d'étudier en profondeur l'évolution des pouvoirs, des responsabilités et de la place occupée aujourd'hui par le gouvernement du Québec et celui d'Ottawa. La littérature est déjà volumineuse sur le sujet. Il faut cependant garder en mémoire tout au long de l'examen du secteur public que l'influence respective des deux paliers de gouvernement conduit à un chevauchement d'action, qui loin de s'atténuer, s'accentue. Cette présence bicéphale dans une foule d'activités nécessite donc une coordination de tous les instants, en attendant un partage plus clair de juridiction, que seule une revision en profondeur de la constitution pourrait apporter.

Outre les gouvernements fédéral et provinciaux, la municipalité constitue aussi une structure politique, qui peut être qualifiée de gouvernement. Les municipalités peuvent lever leurs propres impôts et déterminer leur structure et leurs niveaux de dépenses à l'intérieur d'un cadre juridique établi. Ces gouvernements locaux sont cependant des créatures des provinces. Les commissions scolaires étaient également jusqu'autour des années soixante des entités gouvernementales. On peut difficilement les considérer ainsi aujourd'hui puisque c'est le gouvernement du Québec, qui normalise l'impôt qu'elles peuvent ou doivent prélever et que, d'autre part, elles sont obligées d'assurer des services

définis d'enseignement. Même si les dirigeants des commissions scolaires continuent d'être élus au suffrage populaire, les commissions scolaires sont maintenant plutôt des agences du gouvernement du Québec que des gouvernements locaux.

Le secteur public est composé de différents organismes très nombreux, qui se retrouvent à chacun des trois paliers de gouvernement. Ces organismes: bureaux, comités, commissions, conseils, régies, offices, sociétés, peuvent être regroupés d'une foule de façons dépendant du critère retenu: statut juridique, autonomie financière, fonction principale, etc. Le Québec et le Canada ont déjà chacun plus d'une centaine d'organismes publics plus ou moins autonomes. A toutes les sessions de la législature de nouveaux organismes sont mis sur pied. Ce phénomène de la prolifération des organismes publics se retrouve partout ailleurs dans le monde. Même le gouvernement américain compte plus de quarante entreprises publiques et une quinzaine de régies. Leur nombre est encore plus important dans les pays européens, en France, en Angleterre ou en Italie.[1]

Le secteur public est d'abord composé de ministères, départements et services, qui constituent le gouvernement proprement dit. Pour le reste, la terminologie utilisée est particulièrement incohérente et il est extrêmement difficile de rattacher les appellations de régie, de commissions ou de comités aux différents types de fonction. Disons

---

[1] Il y a environ 4700 organismes consultatifs en France et 500 en Angleterre, près de 2000 tribunaux administratifs en Angleterre, 23 en France et de très nombreuses entreprises nationales dans les deux pays. L'Institut de Reconstruction Industrielle (IRI) en Italie contrôle, par une foule de filiales, près de la moitié de la capacité de la production industrielle.

simplement qu'il existe des organismes de consultations, des organismes judiciaires, des organismes dont le rôle est de réglementer un secteur d'activité (les régies), des agences qui reçoivent de la part du gouverenement des subventions pour assurer un service (les hôpitaux) et enfin des entreprises financières, commerciales ou industrielles[1], qui bénéficient d'un monopole juridique (l'Hydro-Québec, la Société des alcools) ou qui sont en concurrence avec d'autres entreprises nationales ou étrangères (SGF, SIDBEC, SOQUEM, etc.) [1]

L'évolution des dépenses et recettes des administrations publiques

Le secteur public ne cesse d'accroître son poids relatif comme producteur et consommateur de biens et services et comme agent de redistribution des revenus. Cette progression du secteur gouvernemental est toutefois relativement récente et tend à s'accélérer au cours des dernières années. Il va sans dire que la croissance des dépenses des gouvernements n'est possible que par un transfert des ressources disponibles en leur faveur.

---

1 On pourra constater la classification fonctionnelle des organismes autonomes de l'administration québécoise, André Gélinas, Organismes autonomes et centraux, les Presses de l'Université du Québec, pp.80-95

DÉPENSES (toutes fonctions) DES ADMINISTRATIONS EN POURCENTAGE DU PRODUIT NATIONAL BRUT (1)CANADA - 1930-1974

	1930	%	1940	%	1945	%	1950	%	1955	%	1960	%	1965	%	1970	%	1974	%	1975	%
Dépenses publiques en biens et services	730	12.8	1149	17.1	3704	31.2	2425	13.1	4985	17.5	6792	17.7	10788	19.5	19790	23.1	32748	23.2	38007	24.6
dépenses courantes (2)	502	8.8	1048	15.6	3576	30.1	1928	10.4	4036	14.2	5281	13.8	8358	15.1	16630	19.4	27374	19.4	31800	20.5
formation brute de capital	228	4.0	101	1.5	128	1.1	497	2.7	949	3.3	1511	3.9	2430	4.4	3160	3.7	5374	3.8	6207	
Transferts de divers types	369	6.4	540	8.0	1325	11.2	1655	9.0	2513	8.8	4588	12.0	5766	10.4	11358	13.3	22295	15.8	28024	18.1
transferts aux particuliers	111	1.9	204	3.0	542	4.6	1023	5.5	1719	6.0	3090	8.1	3423	6.2	6985	8.2	13715	9.7	16855	10.9
subventions	7	0.1	53	0.1	262	2.2	64	0.4	86	0.3	314	0.8	457	0.8	756	0.9	2578	1.8	3879	2.5
subventions d'équipement	-	0.0	3	0.0	2	0.0	10	0.0	8	0.0	17	0.0	92	0.2	123	0.1	273	0.2	496	0.3
service de la dette publique	244	4.3	273	4.1	512	4.3	544	2.9	664	2.3	1093	2.9	1675	3.0	3250	3.8	5329	3.8	6212	4.0
transferts aux non-résidents	7	0.1	7	0.0	7	0.0	14	0.0	36	0.1	74	0.2	119	0.2	244	0.3	400	0.3	582	0.4
TOTAL	1099	19.2	1689	25.1	5029	42.4	4080	22.1	7498	26.3	11380	29.7	16554	29.9	31148	36.4	55043	39.1	66031	42.7
PRODUIT NATIONAL BRUT	5720		6713		11863		18491		28528		38359		55364		85685		140880		154752	

(1) Transferts entre administration non compris
(2) Comprennent l'amortissement imputé des biens de capital des administrations

Source: Statistique Canada, Les comptes nationaux des revenus et des dépenses, volume 1

TABLEAU 11.1

RECETTES DES ADMINISTRATIONS ET POURCENTAGE DU PRODUIT NATIONAL BRUT - CANADA 1930-1974

	1930	%	1940	%	1945	%	1950	%	1955	%	1960	%	1965	%	1970	%	1974	%	1975	%
Impôts directs touchant les personnes et autres transferts courants provenant des personnes	98	1.7	174	2.6	938	7.9	977	5.3	1934	6.8	3028	7.9	4808	8.7	12624	14.7	22130	15.7	24808	16.0
Impôts directs sur les sociétés et entreprises gouvernementales	40	0.7	327	4.9	599	5.1	993	5.4	1310	4.6	1588	4.1	2197	4.0	3070	3.6	6368	4.6	6595	4.3
Impôts indirects	626	10.9	912	13.6	1346	11.4	2129	11.5	3407	11.9	4901	12.8	7741	14.0	12055	14.1	20541	14.6	20826	13.5
Autres revenus incluant imputation d'amortissement	115	2.0	209	3.1	541	4.6	535	2.9	807	2.8	1193	3.1	2015	3.6	4205	4.9	7832	5.6	9232	6.0
																		40.4		
TOTAL	879	15.4	1622	24.2	3423	28.9	4634	25.1	7458	26.1	10710	28.1	16761	30.3	31954	37.3	56971	40.4	61461	39.7
PRODUIT NATIONAL BRUT	5720		6713		11863		18491		28528		38359		55364		85685		140880		154752	

(1) "Autres revenus" comprend les revenus de placements, les impôts directs frappant les non-résidents et les provisions pour consommation de capital.

Source: Statistique Canada, Les comptes nationaux des revenus et des dépenses, volume I.

TABLEAU 11.2

L'ensemble des dépenses des administrations publiques du Canada (fédéral, provinciales et locales) représentait à peine $1 milliard en 1930 soit 19% du produit national brut. Si on fait exception de la période de guerre, la part relative des dépenses gouvernementales ne représentait, vingt ans plus tard, que 22% du PNB (tableau 1). Depuis 1950 cependant, la progression est nettement plus rapide et les dépenses des administrations publiques atteignent $66 milliards en 1975 soit 42.7% du PNB. Durant cette période les dépenses publiques en biens et services ont cru à peu près au même rythme (11.6% taux annuel moyen) que celles engagées sous forme de transferts (11.9%) c'est-à-dire d'allocations et de subventions de toutes sortes. Les dépenses gouvernementales augmentent plus rapidement que le PNB depuis de nombreuses années mais l'écart de rythmes de croissance entre ces deux variables s'aggrandit. En l'espace de moins de dix ans, le secteur public a accru sa part relative de près de 13 points de pourcentage, comparativement à 7.8 points de 1950 à 1965.

La progression des revenus de l'ensemble des différents gouvernements a nécessairement suivis celles des dépenses cependant la composition de ces derniers a connu des modifications profondes (tableaux 2 et 3). Les impôts perçus par les gouvernements représentaient 25% du PNB en 1950 et 39.7% en 1975. Ce sont les impôts directs frappant les particuliers qui ont le plus contribué à

l'accroissement des revenus gouvernementaux. Ils représentaient en 1975 40.0% de toutes les recettes soit pratiquement deux fois le pourcentage de 1950. Les impôts sur les revenus des particuliers ont augmenté au rythme annuel moyen d'environ 18.0% depuis 1965. Par contre l'impôt frappant les entreprises et les impôts indirects ont perdu de leur importance relative. Le premier groupe est passé de 22.4% en 1950 à 11,8% en 1975 et les taxes indirectes de 48.0% à 37.3%.

Ces quelques données qui sont déjà particulièrement éloquentes quant à la progression du rôle joué par les administrations publiques dans l'économie ne sont toutefois pas exhaustives. En effet, la définition du secteur public ou du secteur des administrations retenue par la comptabilité nationale exclut les entreprises publiques, qui oeuvrent dans le domaine financier, commercial et industriel. Or on sait, en particulier depuis les années soixante au Québec, que le nombre de sociétés d'Etat s'est accru sensiblement. Les activités de ces sociétés exploitées en vue d'un bénéfice sont comptabilisées dans le secteur privé ou plus spécifiquement dans le secteur des entreprises. Bien que dans la plupart des cas les gouvernements interviennent fort peu dans les opérations de ces entreprises publiques, ces dernières sont quand même appelées, parfois, à jouer un rôle administratif en fonction d'objectifs fixés par les pouvoirs publics. Elles peuvent donc poursuivre des buts fort différents de leurs concurrents du secteur privé.[1]

---

[1] Chap. 10 - Les entreprises publiques au Canada

RECETTES (toutes sources) DES ADMINISTRATIONS EN POURCENTAGE DES RECETTES PUBLIQUES TOTALES - CANADA

	1930	1940	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975
Impôts directs des particuliers [1]	12.1	11.4	29.1	22.0	27.1	29.6	30.1	41.1	40.2
Impôts directs des corporations et entreprises publiques	4.9	21.4	18.6	22.4	18.4	15.5	13.7	10.0	11.8
Impôts indirects	77.4	59.6	41.8	48.0	47.7	47.8	48.4	39.2	37.3
Autres revenus [2]	5.6	7.6	10.5	7.5	6.8	7.1	7.8	9.7	10.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

[1] comprennent autres transferts courants provenant des particuliers

[2] comprennent les revenus de placement et les impôts directs frappant les non-résidents

TABLEAU 11.3

Source: Statistique Canada, Les comptes nationaux des revenus et des dépenses, volume 1

La quantification de la place occupée par le secteur public au Québec présente certains problèmes notamment en ce qui concerne les revenus et les dépenses du gouvernement fédéral. L'estimation de la part du Québec dans les dépenses et les revenus du gouvernement fédéral a fait le sujet de bien des polémiques au cours des dernières années. Il est possible toutefois d'affirmer que le secteur des administration publiques compte pour une part relativement plus importante du PNB au Québec qu'au Canada. Depuis le milieu des années soixante la part québécoise des dépenses effectuées par les administrations publiques, autre que le gouvernement fédéral, représente un pourcentage plus élevé que celui de la population du Québec (tableau 4). C'est donc dire que les administrations oeuvrant strictement au Québec dépensent plus per capita que la moyenne des autres administrations provinciales. L'écart est particulièrement grand au niveau des transferts (tableau 4.). Chaque année depuis 1961, les transferts payés par le secteur public québécois (à l'exclusion du fédéral) représentent de 30% à 35% de tous les transferts effectués par les administrations oeuvrant à l'échelle des provinces. Notons de plus qu'alors qu'en 1961 les dépenses au Québec de tous les gouvernements incluant le fédéral représentaient un pourcentage (environ 28.6%) du produit provincial brut inférieur au pourcentage canadien. La situation s'est depuis quelques années totalement inversée (tableau 5). En 1970 déjà les dépenses publiques au Québec ont un poids relatif plus grand qu'au niveau canadien

TABLEAU 11.4

DÉPENSES (toutes fonctions) DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES QUÉBÉCOISES (fédéral exclus) [1]
EN POURCENTAGE DES ADMINISTRATIONS PROVINCIALES ET LOCALES CANADIENNES

	1961	en %	1963	en %	1965	en %	1967	en %	1969	en %	1971	en %	1973	en %
Dépenses publiques en biens et services	1164	23.1	1549	25.4	2123	27.9	2660	26.3	3307	29.1	4647	28.0	5685	28.2
dépenses courantes	883	24.1	1161	26.6	1564	28.3	2111	27.8	2597	29.5	3682	27.5	4675	28.1
formation brute de capital	281	20.4	388	22.3	559	26.9	549	21.8	710	27.6	965	30.2	1010	28.3
Transferts de divers types	388	34.0	460	33.1	629	34.5	865	31.8	1181	30.3	1627	29.6	2070	31.1
transferts aux particuliers	275	39.1	306	36.2	414	37.2	568	32.4	788	30.9	1041	29.5	1361	33.4
subventions														
subventions d'équipement	18	46.2	22	44.9	38	41.8	38	27.9	40	23.8	62	19.8	71	16.5
service de la dette publique	95	23.9	132	26.7	177	28.4	259	31.0	353	30.0	524	31.8	638	29.5
TOTAL	1552	25.1	2009	26.8	2752	29.2	3525	27.5	4488	29.6	6274	28.4	7755	28.9

[1] transferts entre administrations non compris

Source: Statistique Canada, Les comptes nationaux des revenus et dépenses, volume 1
Ministère de l'Industrie et du Commerce, Québec
Direction générale de la recherche et de la planification

TABLEAU 11.5

DÉPENSES DE TOUTES LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AU QUÉBEC EN POURÇENTAGE DU PRODUIT PROVINCIAL BRUT

	1961	1970	1974 *	1975 **
Dépenses en biens et services	16.7	22.8	24.3	25.1
Dépenses courantes	3.4	18.9	19.8	20.7
Formation brute de capital	3.3	3.8	4.4	4.4
Transferts	9.7	14.1	18.1	20.3
aux personnes	7.4	8.7	11.6	12.8
autres	4.5	5.4	6.5	7.5
TOTAL	28.6	36.9	42.1	45.3

1 excluant les transferts entre gouvernements
* données préliminaires
** données provisoires

Source: Direction générale de la recherche et de la planification, Ministère de l'industrie et du commerce, Québec.

TABLEAU 11.6

REVENUS DE TOUTES LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES QUEBECOISES ET CEUX PERCUS AU QUEBEC PAR L'ADMINISTRATION FEDERALE EN POURCENTAGE DU PRODUIT PROVINCIAL BRUT

	1961	1970	1974	1975
Impôts directs touchant les personnes et autres transferts courants provenant des personnes	7.3	13.9	16.6	17.2
Impôts directs sur les sociétés et entreprises gouvernementales	4.7	3.4	4.1	4.1
Impôts indirects	16.7	17.4	16.9	15.8
Autres revenus incluant imputation d'amortissement	2.9	4.3	4.6	4.7
TOTAL	31.6	39.0	42.1	41.7

* données préliminaires
** données provisoires

Source: Direction générale de la recherche et de la planification, Ministère de l'industrie et du commerce, Québec

(36.9% du PNB par rapport à 36.4%) et l'écart n'a fait que grandir depuis. Les estimations pour les années 1974 et 1975 montrent que les dépenses publiques au Québec atteignent maintenant 42.1% et 45.3% de la production nationale. Les dépenses pour fins de consommation courante et pour fins d'investissement sont passées de $1.7 milliard en 1961 à plus de $ 9 milliards en 1975 soit un rythme annuel d'augmentation de près de 13 %. Pendant ce temps les transferts de toutes sortes augmentaient au taux annuel moyen de 13.9 %. Les transferts aux particuliers entre autres ont connu une progression des plus exceptionnelles ($760 millions en 1961 à $4781 millions 1975).

Tout comme au niveau canadien les recettes des administrations publiques au Québec ont suivis la progression des dépenses (tableau 6). Cependant le taux de taxation du produit national brut québécois est passé de 31.6% en 1961 à 39.0% en 1970 et à 42% en 1974 ce qui est nettement plus élevé qu'au Canada (tableau 2). De 1970 à 1974 plus de 47% de l'augmentation du PNB québécois est donc passé par le secteur gouvernemental.

Autres aspects de l'impact du secteur public

Les données relatives aux dépenses et revenus du secteur public illustrent déjà clairement l'importance du rôle joué par l'Etat et nous donnent une image impressionnante du levier économique que constitue maintenant l'ensemble des administrations publiques. L'examen des implications de la progression du secteur public nous permettra de mieux circonscrire l'influence du secteur gouvernemental

sur la croissance économique et de déterminer comment celui-ci touche directement ou indirectement aux fonctions des agents économiques et à pratiquement tous les secteurs de l'économie.

Le total des dépenses effectuées en formation brute de capital fixe (investissements) a plus que quadruplé au Québec depuis 1961. Il n'en demeure pas moins que le Québec reçoit une part relativement faible des immobilisations totales effectuées chaque année au Canada (entre 19 et 25.8% du total canadien de 1961 à 1975); part qui est sensiblement inférieur à l'importance de sa population. Cependant c'est le secteur des entreprises qui est avant tout responsable de ce sous-investissement. Le secteur public, incluant les entreprises publiques a accru sa part relative très nettement depuis le début des années soixante pour atteindre un sommet en 1975 (40.2% du total) (tableau 7). Ce sommet sera surement dépassé en 1976 à cause principalement des grands travaux de la Baie James et de la préparation des Jeux Olympiques.

Depuis 1963, le secteur public est responsable de 30.0% à 40.0% des dépenses totales d'immobilisations pendant que ce même rapport oscille entre 28 et 34% au Canada (tableau 7). La place occupée par le secteur public est encore plus grande dans la construction et atteint même 50% en 1975. De plus il est certain que le comportement des investisseurs privés au Québec a été depuis le début des années soixante largement influencé par des décisions gouvernementales. Les réalisations de grands projets gouvernementaux tels que les barrages de

TABLEAU II.7

IMMOBILISATIONS DANS LES SECTEURS PRIVE ET PUBLIC AU QUEBEC ET AU CANADA (en millions de dollars)

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974[1]	1975[2]
CONSTRUCTION SEULEMENT													
Québec													
secteur privé	965	1079	1197	1220	1154	1208	1260	1234	1578	1788	2142	2774	2857
secteur public	615	907	1003	966	834	760	822	959	1258	1354	1572	1980	2881
total	1581	1986	2200	2186	1988	1968	2082	2193	2836	3142	3714	4754	5738
secteur public en % du total	39.0	45.7	45.6	44.2	42.0	38.6	39.5	43.7	44.4	43.1	42.3	41.7	50.2
Canada													
secteur privé	3726	4346	4917	5539	5625	6249	7077	7208	8433	9571	11302	13653	14505
secteur public	2431	2658	3198	3744	3823	3660	3747	4111	4681	4899	5657	7118	9389
total	6157	7004	8115	9283	9448	9909	10824	11319	13114	14470	16959	20771	23894
secteur public en % du total	39.5	38.0	39.4	40.3	40.5	36.9	34.6	36.3	35.7	33.9	33.4	34.3	39.3
IMMOBILISATIONS TOTALES													
Québec													
secteur privé	1619	1845	2075	2243	2147	2195	2307	2270	2639	3230	3952	5008	5173
secteur public	682	983	1131	1203	1067	979	1069	1148	1511	1595	1874	2366	3484
total	2301	2828	3206	3446	3214	3174	3376	3418	4150	4825	5826	7374	3658
secteur public en % du total	29.6	34.8	35.3	34.9	33.2	30.8	31.7	33.6	36.4	33.1	32.2	32.1	40.2
Canada													
secteur privé	6504	7806	8977	10341	10416	10658	12004	12528	13865	15858	18724	23400	25045
secteur public	2889	3138	3888	4749	4906	4797	4923	5270	5923	6360	7407	9482	12952
total	9393	10944	12865	15090	15322	15455	16927	17798	19788	22218	26131	32882	37997
secteur public en % du total	30.8	28.7	30.2	31.5	32.0	31.0	29.1	29.6	29.9	28.6	28.3	28.8	34.1

Source: Statistique Canada, Investissements privés et publics

Manic-Outardes, la préparation de l'Exposition universelle de 1967, la construction du métro de Montréal et plus tard les travaux de la Baie James et la préparation des Jeux Olympiques ont entraîné le secteur privé. Il est assez significatif de constater que l'industrie de la construction a connu au Québec depuis 1961 des périodes de ralentissement et de fortes expansions qui correspondent aux fluctuations des dépenses d'immobilisation du secteur public. Les grands travaux publics: barrages, routes et voies rapides urbaines, métro, bâtiments institutionnels etc. ont des effets très marqués sur une foule de secteurs productifs notamment sur les industries des carrières et sablières, de la fabrication d'éléments de charpentes métalliques, du ciment et du béton, des transports et des services professionnels (tableau 8). De même la tenue de l'Exposition universelle en 1967 et des Jeux olympiques en 1976 ont façonné le cycle de l'évolution de la construction commerciale à Montréal.

Le secteur public n'a pas seulement joué un rôle de stimulateur de l'économie par le biais de ses propres dépenses en biens et services et en étant lui-même le principal créateur d'emplois mais il a aussi par sa politique de compensation soutenu la consommation. De 1961 à 1974, les transferts aux particuliers au Canada sont passés de $2.7 milliards à $13 milliards soit un accroissement annuel moyen de 13.3%. Depuis 1970 la progression est encore plus rapide, 18.4% par année au Canada et 21.1% au Québec. Les transferts représentaient environ 8.0% du revenu personnel au Québec en 1966 et plus de 14% en 1974 (tableau 9). Une forte proportion de ces allocations diverses

TABLEAU 11.8

EFFETS TOTAUX D'UN ACCROISSEMENT DE $100 MILLIONS DE L'ACTIVITÉ DE QUELQUES SOUS SECTEURS DE LA CONSTRUCTION - SANS FERMETURE PARTIELLE (en milliers de dollars)

Secteurs productifs	Routes et terrains de stationnement	Barrages et réservoirs	Voies rapides urbaines
7. carrières et sabliers	13,292	171	7,526
34. fabrication d'éléments et charpentes métalliques	779	1,747	1,417
35. estampage, matricage et revêtement des métaux	1,180	631	75
36. autres industries métalliques	1,200	3,207	505
45. industries du ciment, du béton	4,503	6,980	23,159
47. industries des produits du pétrole	4,270	857	3,052
58. transports ferroviaires et 59. par camion	25,469	1,949	34,374
68. assurances immeubles	2,035	2,072	1,987
74. services divers	2,110	1,430	1,629
FACTEUR PRIMAIRE			
4. emploi total	6,088	6,828	6,234
5. salaires et gages avant impôts	41,888	54,538	43,903

Source: Bureau de la Statistique du Québec et le Laboratoire d'économétrie de l'Université Laval, Le système de comptabilité économique du Québec, volume IV.

TABLEAU 11.9

TRANSFERTS AUX PARTICULIERS DES ADMINISTRATIONS
EN POURCENTAGE DU REVENU PERSONNEL
CANADA-QUEBEC de 1960 à 1974

Année	QUÉBEC			CANADA		
	transferts	revenu personnel	% des transferts	transferts	revenu personnel	% des transferts
1960	777	7422	10.5	3090	29595	10.4
1961	760	7828	9.7	2709	30104	9.0
1962	810	8446	9.6	2912	32788	8.9
1963	813	8933	9.1	2979	34829	8.6
1964	869	9742	8.9	3175	37282	8.5
1965	941	10685	8.8	3423	41071	8.3
1966	970	11880	8.2	3750	46094	8.1
1967	1250	13175	9.5	4667	50579	9.2
1968	1506	14193	10.6	5473	55677	9.8
1969	1662	15565	10.7	6161	61804	10.0
1970	1837	16682	11.0	6985	66633	10.5
1971	2197	18323	12.0	8255	73876	11.2
1972	2761	20653	13.4	9920	83189	11.9
1973	3196	23500	13.6	11200	95487	11.7
1974	3946	27626	14.3	13715	111469	12.3

Source: Statistique Canada, Les comptes nationaux des revenus et des dépenses, volume I

est versée aux classes moins fortunées de la population ce qui se traduit par un accroissement de la demande en biens et services des ménages.

L'impact sur l'économie québécoise de l'activité des divers niveaux de gouvernement peut être aussi quantifié à l'aide du système de comptabilité économique du Québec. Cet instrument d'analyse présente la demande du secteur public (à l'exclusion des entreprises publiques) en sept composantes: les dépenses courantes effectuées au Québec par le gouvernement fédéral, celles du gouvernement du Québec, des municipalités, des maison d'enseignement et des hôpitaux, de même que la demande d'investissement ou de formation brute de capital fixe de ces différentes administrations (tableau 10). Les dépenses autonomes désignent la demande finale dans l'espace des biens et services (au tableau 10, en terme d'emplois et de salaires pour chacune des composantes du secteur public). Les effets directs représentent la transformation des dépenses encourues dans l'espace des activités et la demande en biens et services intermédiaires qu'elle engendre. Les effets indirects peuvent être de deux ordres. Ils peuvent s'arrêter à la génération des revenus créés par les secteurs productifs. Il va sans dire que les calculs des effets de la demande finale sont alors incomplets car il est évident que les revenus additionnels ainsi engendrés sont en majeure partie dépensés au Québec. Le système de comptabilité économique du Québec nous permet cependant par une fermeture partielle du modèle de relier les salaires et gages et

autres revenus des ménages créés par les secteurs productifs aux dépenses courantes des ménages. Il est ainsi possible de calculer les dépenses des ménages induits par les différentes composantes de la demande

Le tableau 10 nous donne la part de l'emploi et des salaires attribuables aux différentes composantes de la demande finale en 1970. Les administrations publiques étaient responsables directement ou indirectement de 32.5% des emplois et 34.3% des salaires. Ces pourcentages ne tiennent pas compte des entreprises publiques [1] ni des effets induits sur les ménages des dépenses gou vernementales.

Les structures des dépenses varient beaucoup d'un secteur non-productif à l'autre, ainsi l'impact de ces déboursés sur l'économie québécoise est passablement différent selon la catégorie de la demande finale. A titre d'exemple l'accroissement des dépenses du secteur public (à partir de l'état initial de 1970) a plus d'impact sur l'emploi et les salaires qu'un accroissement identique des dépenses de ménages ou des exportations au reste du Canada ou à l'étranger (tableau 11). Une augmentation de $100 millions des dépenses

---

1 La formation brute des entreprises publiques comptait pour environ 15% de la formation brute de toutes les entreprises en 1970. Environ 1.1% de l'emploi et 1.3% des salaires étaient donc attribuables aux dépenses de capital des entreprises publiques.

TABLEAU 11.10

PART DE L'EMPLOI ET DES SALAIRES ATTRIBUABLE AUX DIFFERENTES COMPOSANTES DE LA DEMANDE FINALE EN 1970

	EMPLOI					SALAIRES				
	autonomes	effets directs	effets indirects	effets totaux	en % de l'état de l'économie en 1970	autonomes	effets directs	effets indirects	effets totaux	en % de l'état de l'économie en 1970
Composantes de la demande finale										
Gouvernement du Canada	62,805	18,929	14,037	95,771	5.64	370,266	130,566	81,204	582,036	5.78
Gouverenement du Québec	62,369	14,670	6,266	83,305	4.91	337,811	93,153	35,990	466,954	4.64
Municipalités	51,255	13,459	9,123	73,837	4.35	297,133	93,166	51,647	441,946	4.39
Maisons d'enseignement	107,589	17,991	7,169	132,749	7.82	733,367	99,870	42,483	895,720	8.89
Hôpitaux	102,738	4,421	5,610	112,769	6.64	624,131	27,004	30,334	699,469	6.94
Formation brute du capital fixe public		32,314	20,324	52,638	3.10		248,788	120,423	369,209	3.67
					32.46					34.31
Exportations vers le reste du Canada		163,809	80,886	244,695	14.42		959,617	496,418	1,456,035	14.46
Exportations vers l'étranger		90,727	69,151	159,878	9.42		646,851	451,084	1,097,935	10.90
Ménages	44,507	257,099	312,232	613,838	36.17	72,937	1,464,859	1,655,552	3,193,348	31.70
Formation brute du capital fixe privé		77,343	50,318	127,661	7.52		572,959	296,761	869,720	8.63
					67.53					65.69

Source: Bureau de la Statistique du Québec et le Laboratoire d'économétrie de l'Université Laval, Le système de comptabilité économique du Québec, volume IV.

TABLEAU II.11

EFFETS D'UN ACCROISSEMENT DE $100 MILLIONS DE DIFFÉRENTES COMPOSANTES DE LA DEMANDE FINALE À PARTIR DE L'ÉTAT INITIAL DE 1970

Composantes de la demande finale	EMPLOI secteurs non productifs	EMPLOI effets directs	EMPLOI effets totaux[1]	SALAIRES secteurs non productifs	SALAIRES effets directs	SALAIRES effets totaux[1]
Dépenses courantes	en hommes/années			en milliers de dollars		
Gouvernement du Canada	6003	1781	11628	35391	12243	68308
Gouvernement du Québec	8664	2038	14563	46927	12940	80279
Municipalités	7423	1949	13558	43031	13493	78746
Maisons d'enseignement	8997	1504	14422	63002	8352	91982
Hôpitaux	11375	490	15895	71095	2990	94971
Formation brute de capital fixe		3609	7815		27785	51210
Exportations vers le reste du Canada		3795	7384		22234	42586
Exportations vers l'étranger		2810	6724		20033	43149
Ménages	356	2056	6238	583	11717	32415
Formation brute de capital fixe - privée		3124	6797		23141	43601

[1] Effets totaux (avec fermeture partielle sur les dépenses des ménages)

Source: Bureau de la Statistique du Québec et le Laboratoire d'économétrie de l'Université Laval, Le système de comptabilité économique du Québec, volume IV.

des hôpitaux se traduit par des effets totaux (y compris les effets induits sur les dépenses des ménages) de 15,895 emplois et $94.9 millions sur les salaires alors qu'une augmentation identique des dépenses des ménages crée seulement 6,238 emplois et se solde par un accroissement de $32.4 millions des salaires. Autrement dit chaque dollar consacré à des dépenses publiques génère davantage d'emploi et de salaires au Québec qu'un dollar consacré aux dépenses de ménages, à la formation de capital brut des entreprises ou aux exportations. Les dépenses courantes des hôpitaux ont les plus grands effets induits sur les dépenses des ménages, viennent ensuite les dépenses des maisons d'enseignement et celles du gouvernement du Québec (tableau 12).

En résumé, non seulement les dépenses des administrations publiques représentent-elles une part de plus en plus grande du produit national brut mais c'est précisément ce genre de dépenses qui ont le plus grand impact sur l'économie. On comprend mieux alors le rôle qu'a joué le secteur public québécois sur l'évolution de l'économie depuis 1961. Il a été un des éléments déterminant de l'expansion exceptionnelle qu'a connu l'é onomie du Québec de 1962 à 1966. Par la suite, il a empêché consciemment ou inconsciemment le chômage d'atteindre des taux catastrophique durant la récession de 1967-1971 en accroissant en particulier les dépenses scolaires et de santé. Le secteur public a aussi contribué pour une large part à la reprise économique de 1971. Enfin

TABLEAU 11.12

ACCROISSEMENT DES DÉPENSES DES MÉNAGES INDUIT PAR UN ACCROISSEMENT DE $100 MILLIONS DE LA DEMANDE FINALE À PARTIR DE L'ÉTAT INITIAL DE 1970 (en milliers de dollars)

Catégorie de la demande finale	Accroissement induit des dépenses des ménages
Hôpitaux - dépenses courantes	72,764
Maisons d'enseignement - dépenses courantes	70,881
Gouvernement du Québec - dépenses courantes	63,200
Municipalités - dépenses courantes	61,198
Gouvernement du Canada - dépenses courantes	53,608
Formation brute de capital fixe - publique et institutionnelle	41,435
Exportations à l'étranger	37,508
Exportations au reste du Canada	36,295
Formation brute de capital fixe - privée	35,187
Ménages - dépenses courantes	26,484

Source: Bureau de la Statistique du Québec et le Laboratoire d'économétrie de l'Université Laval, Le système de comptabilité économique du Québec, volume IV.

la place occupée présentement par les administrations publiques au Québec est devenue tout à fait exceptionnelle et prépondérante.[1]

Les aspects qualitatifs du rôle de l'Etat

L'influence de l'administration publique sur l'ensemble des activités de la société ne se limite pas à son pouvoir de dépenser. La structure de taxation et les crédits budgétaires sont en fait des instruments permettant de réaliser des objectifs, de faire fonctionner des programmes et de mettre en oeuvre des projets. Cependant, par son pouvoir législatif, par son pouvoir exécutif et même par son pouvoir de persuasion, l'administration publique peut exercer ses fonctions de protection, de réglementation, de compensation, de stabilisation et de stimulation de la croissance économique sans nécessairement consentir des déboursés très élevés. L'impact de telle ou telle action de l'Etat sur la vie sociale, culturelle et économique de la société n'est donc pas forcément proportionnel aux sommes engagées à cette fin. C'est ainsi que la réglementation de l'Etat, c'est-à-dire le pouvoir d'édicter les règles du jeu touche à toutes les facettes de la vie des citoyens. Sa fonction de protection s'étend aujourd'hui aux consommateurs: réglementation de la publicité et des pratiques commerciales; aux salariés: salaires minimum et conditions minima de travail;

---

[1] Les administrations publiques sont surement responsables largement de l'inflation des dernières années mais cette question dépasse le cadre de cette étude

à l'environnement: directives aux entreprises et aux administrations décentralisées; à la langue et à la culture française, aux droits des administrés (ombudsman) etc. Le relèvement du salaire minimum par exemple peut avoir un impact plus grand sur l'économie et les conditions sociales des travailleurs à faible niveau de revenus que la construction d'une école ou d'un hôpital. Il en est de même pour une foule d'actions gouvernementales notamment le contrôle, depuis quelque temps des investissements étrangers et des prix et revenus.

Les gouvernements encadrent, orientent, limitent ou prohibent par leurs pouvoirs de réglementation un grand nombre d'activités des citoyens et des entreprises privées. Ainsi ils édictent les règlements relatifs à l'exploration et l'exploitation des richesses naturelles et à l'usage des sols urbains et ruraux. Ils contrôlent et surveillent la navigation maritime et aérienne, le traffic routier, le prix des services de transport et de communication assuré par des monopoles, la production de certains biens notamment les aliments et drogues et la construction, etc.

Il ne faut pas oublier non plus que la manière ou la façon de prélever les revenus gouvernementaux et d'engager les dépenses peuvent avoir des effets qualitatifs sinon plus, tout au moins aussi importants que les effets quantitatifs. La structure fiscale d'un pays se modifie lentement mais avec des changements relativement modestes

de la répartition du fardeau fiscal (réduction des taux d'impôts, indexation des exemptions personnelles et de l'échelle des taux, dépréciation accélérée pour les entreprises, etc.) les gouvernements modifient l'évolution de l'économie et le comportement des agents économiques. De même, au niveau des dépenses, l'Etat peut tenter de maximiser l'effet sur son territoire de ses achats de biens et services. La presque totalité des gouvernements au Canada pratique tacitement ou ouvertement des politiques d'achat qui ont comme objectif des effets de revenu et des effets de développement (implantation et expansion d'une industrie) à l'intérieur de leurs frontières juridiques respectives. Dans ce domaine cependant le gouvernement du Québec en est encore à des opérations à la pièce et ne possède toujours pas, même si un grand nombre d'études ont été réalisées sur le sujet, de politiques bien définies.

L'état providence, l'état contrôleur et arbitre, l'état patron, l'état producteur, l'état agent de développement, l'état compensateur sont autant de facettes qui caractérisent les administrations publiques modernes. Une telle évolution ne s'est pas faite en un jour mais par étapes successives. Le changement de comportement de l'Etat s'est effectué sous la pression des besoins sociaux et la pression des bouleversements de la production, de la technologie et de la concurrence internationale et des accidents plus ou moins sérieux du fonctionnement du système d'économie de marché.

Les étapes historiques qui ont modifié le comportement de l'Etat

Avant la première guerre mondiale, les dépenses des administrations publiques ne représentaient dans les pays occidentaux qu'un pourcentage inférieur à dix pour cent du produit national brut. A cette époque, l'Etat avait un rôle très limité, qui se bornait pour l'essentiel à assurer la protection des personnes et de la propriété privée (défense nationale, police et appareil judiciaire), à s'occuper de la construction et de l'entretien des routes et des ports, et à protéger l'agriculture, le commerce et l'industrie par le biais surtout de la réglementation du commerce extérieur (droits de douane). Quelques gouvernements s'étaient reconnus des responsabilités additionnelles notamment dans le domaine de la réglementation des conditions de travail, du support à l'éducation et à la culture, de même que de l'aide aux plus déshérités, mais il s'agissait d'actions fort timides, qui représentaient des déboursés peu importants.

Même en 1926, les dépenses publiques au Canada étaient inférieures à 16% du produit national. Les administrations publiques se préoccupaient avant tout de créer les conditions favorables au développement de l'entreprise privée. Le gouvernement canadien, par la mise en place de la "National Policy" en 1867, qui instituait un mur douanier pour la plupart des biens manufacturés,

et, par la suite, par sa politique des chemins de fer, a tout de même joué un rôle de première importance dans l'économie canadienne. Son action a créé, à toutes fins pratiques, le Canada et s'inscrivait dans ce qu'on appelle de nos jours la fonction de "stimulation de la croissance".

La Grande Crise de 1929 et la révolution Keynésienne

La Grande Crise, amorcée par l'effondrement de la Bourse de New-York en 1929, va transformer en profondeur le rôle joué par les gouvernements. Le chômage dans tous les pays industrialisés atteint des proportions catastrophiques et persiste pendant plusieurs années. Une forte proportion de la population en est réduite à tenter simplement de survivre. Les gouvernements se sentent impuissants. Démunis de tout instrument efficace, ils recourent à des moyens de fortune tout en cherchant de nouveaux outils pour qu'une telle catastrophe ne se reproduise jamais plus.

Il faut attendre en 1936 avant que des éléments de solution apparaissent. John Maynard Keynes publie, cette année-là, un volume intitulé "General Theory on Employment, Interest and Money"[1]. La théorie générale de Keynes donne une nouvelle dimension au rôle des gouvernements. Tous se sentent maintenant prêts à utiliser un ensemble de mesures: impôts, travaux publics, masse monétaire, taux d'intérêt, transferts aux particuliers, pour équilibrer l'économie et lutter contre le

---

[1] Une autre publication intitulée "Full Employment in a Free Society", Rapport de la Commission royale d'enquête britannique, présidée par Lord Beveridge, 1944, contribuera à engager les gouvernements dans la voie de la stabilisation de l'économie et la lutte à la pauvreté.

le chômage et l'inflation. Il faudra cependant l'approche d'une nouvelle crise économique, c'est-à-dire attendre la fin de la deuxième guerre mondiale, pour que le gouvernement canadien s'engage résolument dans cette voie quoique les premières expériences d'aide directe aux chômeurs remontent à 1939.

La guerre 1939-1945

Il n'est pas nécessaire d'insister sur le rôle que joue l'Etat en temps de guerre. Les dépenses de l'ensemble des administrations publiques canadiennes représentent en 1944 environ 50% du produit national brut. Il est, toutefois, important de souligner la place prépondérante qu'a prise le gouvernement fédéral durant cette période d'agitation. Ottawa recueillait 42.4% des revenus totaux gouvernementaux en 1939 et 74.5% en 1946 (tableau 13). Au lendemain de la guerre, le gouvernement fédéral occupait donc de façon très marquée tous les principaux champs de taxation. Les provinces ont donc par la suite tenter de remonter la pente et de récupérer ces champs d'impôts accaparés par Ottawa pendant la guerre.

Le gouvernement fédéral cèdera du terrain avec les années, mais il est tout de même dans une position de force et profite de son pouvoir de dépenser pour lancer de nouveaux programmes. Il se trouvera, à la fin de la seconde guerre, financièrement bien placé pour mettre sur pied des programmes de sécurité sociale, visant

TABLEAU 11.13

RECETTES DES DIFFERENTS GOUVERNEMENTS AU DEBUT ET A LA FIN DE LA GUERRE 1939-1945

Gouverenements	Fédéral	Provinciaux	Locaux	Part du fédéral en %	Fédéral	Provinciaux	Locaux	Part du fédéral en %
Impôts directs des particuliers (2)	55	79	9	38.5	85	114	8	87.0
Impôts directs des corporations et entreprises publiques	98	17	-	85.2	652	2	-	99.6
Impôts indirects	310	155	277	41.8	957	323	327	59.6
Autres revenus incluant imputation d'amortissement	-8	35	47	-	171	66	55	58.6
TOTAL	455	286	333	42.4	2595	505	382	74.5

(1) excluant les transferts entre gouvernements

(2) incluant autres transferts directs en provenance des particuliers

Source: Statistique Canada, Comptes nationaux des dépenses et des revenus, volume I

une meilleure protection des citoyens (assurance-chômage et allocations familiales en 1944, pensions de vieillesse en 1949). Ces premières véritables mesures de sécurité sociale seront le prélude à des interventions beaucoup plus étendues des gouvernements fédéral et provinciaux dans le domaine social: l'assurance-hospitalisation, l'assurance-santé, le bien-être social, etc.

Ces prochains pas se feront toutefois plus tard. Au début des années cinquante, l'opposition aux mesures socialisantes de l'Etat est encore très vive. Le principe de l'égalité des chances pour chaque citoyen est loin d'être majoritairement accepté, et ainsi l'hospitalisation et l'éducation sont toujours, au Québec, entre les mains d'institutions privées. De même, les gouvernements canadien et québécois s'intéressent très peu à la croissance des différents secteurs de l'économie ou des différentes régions. Les citoyens sont toujours sous le choc des situations tragiques vécues durant la Grande Crise et des sacrifices consentis pendant la guerre, et ainsi la très grande majorité d'entre eux réclame que l'Etat prévienne et atténue les catastrophes, mais pas qu'il s'ingère dans l'économie comme agent dynamique de croissance et de développement. La bonne santé de l'économie doit reposer essentiellement sur les décisions d'investir des entreprises.

La récession de 1957 à 1961

Le Canada a connu au lendemain de la guerre une croissance exceptionnelle. Le passage d'une économie de guerre à une économie de paix s'est fait d'autant plus facilement que l'appareil productif avait été totalement ou en partie détruit dans certains pays d'Europe. Il fallait donc répondre à la demande européenne et participer à l'effort de reconstruction. D'autre part, le Québec bénéficie au début des années cinquante d'une très forte expansion des investissements dans le secteur minier (Côte-Nord). Cette accélération a pour cause la guerre de Corée, qui a entraîné une prise de conscience de la possibilité à plus ou moins long terme d'une pénurie mondiale des matières premières[1]. Dans ce contexte, où les vertus des entreprises privées sont à leur plus hauts niveaux, il va de soi que les gouvernements fédéral ou provinciaux sont peu enclins à s'impliquer directement dans le développement.

La situation est totalement différente en Europe. Il faut reconstruire et cela n'est pas possible sans que l'Etat en assure le leadership et se donne un certain nombre de leviers.. Il faut dire aussi que le rôle joué par les communistes dans la résistance a modifié quelque peu les mentalités et a élargi ainsi la marge de manoeuvre de l'Etat. Les premières années d'après-guerre

---

1 Rapport Paley, The Outlook for Key Commidities, vol. II, Washington, 1952.

sont donc marquées par la nationalisation de plusieurs grandes entreprises et de certains secteurs de l'économie (transports, banques). L'Etat accepte les responsabilités de déterminer ou tout au moins d'influencer la forme et le rythme de croissance de l'économie.

La longue récession, qui débute en 1957 au Canada pour se terminer au début de 1961, va modifier complètement le comportement des différents paliers de gouvernements canadiens en matière de politique de croissance. Cette récession est des plus sérieuses et touche particulièrement les provinces de l'Est. Les stocks de matières premières sont abondants et la demande extérieure s'affaisse brutalement. La production nationale et le revenu réel par habitant demeurent pratiquement au même niveau pendant quatre ans et le chômage connaît une hausse des plus inquiétantes (plus de 14% au Québec durant l'hiver de 1960). La croissance exceptionnelle des années précédentes avait permis de maquiller plusieurs problèmes: disparités régionales, vieillissement de la structure industrielle, concentration intensive de l'activité économique en Ontario et déclin de la région de Montréal, etc. Les disparités régionales ont toujours existé mais le ralentissement économique de 1959 permet d'en prendre conscience. De plus, phénomène nouveau, les populations des régions défavorisées pouvant bénéficier de prestations sociales restent sur place et immigrent de moins en moins vers les grands centres (comme c'était le cas lors des précédentes récessions).

La prise de conscience déborde le plan économique. Les valeurs les plus traditionnelles de la société québécoise sont remises en question. La mort du premier ministre Maurice Duplessis marque la fin d'une époque et le début d'une ébullition généralisée sur le plan

des mentalités, des comportements, des aspirations qui va entraîner le Québec à mettre les bouchées doubles pour tenter de combler les retards. Ce n'est pas l'objectif de croissance qui est remis en question mais bien les moyens d'y parvenir. De plus, le contrôle des mécanismes économiques échappe à la majorité francophone du Québec. La recherche d'un rythme de croissance satisfaisant et la reprise en main des pouvoirs économiques sont, en effet, les deux principaux éléments qui caractérisent l'ensemble des politiques gouvernementales mises de l'avant durant la Révolution tranquille.

La Révolution tranquille

Subitement, au début des années soixante, il semble que tout est possible, tout peut être remis en questions, tout peut être changé. L'échelle des valeurs qui était restée pratiquement immuable durant des décennies subit des chocs violents. Tout se passe comme si le Québec sortait d'une certaine torpeur et se réveillait aux réalités du XXe siècle. Le Québec connaît en l'espace de quelques années une transformation profonde tant sur le plan politique (nouveaux mécanismes, nouvelles fonctions) que sur les plans social, éducatif et culturel (modifications du rôle de la femme, déclin des valeurs religieuses, baisse du taux de natalité, explosion culturelle sur toutes ses formes: littérature, théâtre, cinéma, chanson, artisanat et réforme complète du système d'éducation).

Un nouveau parti politique est au pouvoir depuis 1960 à Québec. Fait sans précédent dans l'histoire, ce gouvernement a des assises très importantes dans les milieux intellectuels, qui ont combattu âprement le duplessisme. Les principes de l'égalité des chances des citoyens et du droit pour tous à des services identiques prennent une nouvelle dimension. Il est devenu, par exemple, impensable de laisser entre les mains d'institutions privées les services hospitaliers et l'éducation, surtout que, dans ce dernier cas, la formation technique et universitaire apparaît comme un élément primordial de la reprise en main des pouvoirs économiques.

L'Etat comme instrument de développement, comme levier économique déterminant est sans doute, au Québec, la principale nouveauté apportée par la révolution tranquille. L'économie de marché apporte des situations qui sont devenues intolérables: croissance insuffisante, écarts de revenus, sous-développement de certaines régions et surtout absence des francophones dans les décisions économiques. Le gouvernement du Québec a la responsabilité d'apporter des correctifs. C'est lui et non le gouvernement fédéral qui doit voir au Québec à mettre en place des politiques économiques de croissance. Un tel changement d'attitude est lourd d'implications. Il est impossible, en effet, d'élaborer de telles politiques sans bénéficier de ressources fiscales accrues et sans compter sur de nouveaux instruments.

Le gouvernement du Québec s'attaque résolument à ces deux problèmes. Au plan des instruments, il nationalise tout le secteur de

de l'électricité, crée la Société générale de financement et, plus tard, l'Office de crédit industriel, (remplacé en 1970 par la Société de développement industriel), Soquem, Rexfor, Soquip, etc. Il existe aujourd'hui plus de 20 entreprises publiques québécoises et seulement 4 d'entre elles ont vu le jour avant 1960. Il ne faut pas, non plus, oublier de mentionner la mise en place en 1965 de la Caisse de dépôt et de placement du Québec qui, par le portefeuille qu'elle détient, est devenue un des plus gros investisseurs au pays et constitue ainsi un instrument de première valeur pour le gouvernement du Québec.

Le renouveau touche aussi l'ensemble de l'administration gouvernementale: nouveaux services ministériels, engagement de personnel qualifié, syndicalisation des fonctionnaires, création de multiples organismes juridiques, consultatifs ou de contrôle. En quelques années, de 1961 à 1966, les dépenses du gouvernement du Québec s'accroissent de 253%. Le secteur public, durant cette période, a joué un rôle de premier plan dans la croissance économique, non seulement par le biais de l'augmentation des services gouvernementaux mais aussi par la réalisation des travaux d'envergure, tels que ceux de Manic-Outardes, de la préparation de l'Exposition universelle et de la construction du Métro à Montréal. L'Etat pallie ainsi, sans que cela soit son intention première, à la lacune du sous-investissement dont a souffert le Québec particulièrement durant la récession de 1957.

Même avant le début de la révolution tranquille, il apparaissait déjà qu'il faudrait recourir, tôt ou tard, à un nouveau partage fiscal entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Les responsabilités dévolues aux provinces: voirie, santé, éducation,

évoluaient beaucoup plus rapidement que leurs revenus. Il est impossible pour des provinces de faire face à ces besoins sans obtenir des transferts des ressources du fédéral. A partir de 1960, la bataille entre Québec et Canada s'engage d'autant plus rapidement que les besoins du Québec sont grands et que la révolution est maintenant lancée ——— ———————. Québec marque des points, il réussit en 1964 à se retirer de 28 programmes conjoints et il obtient en retour des points d'impôt additionnels. Les transferts en faveur des provinces se poursuivront par la suite durant trois ans. Les recettes des gouvernements provinciaux (en excluant les paiements de transferts du fédéral) se sont accrues à un rythme annuel moyen de 16.8% entre 1960 et 1967, en comparaison de seulment 7.3% pour le gouvernement fédéral. Ce mouvement de transfert des champs de taxation cesse à partir de 1967, quoique les paiements de transferts inconditionnels (péréquations) du fédéral s'accroîtront sensiblement surtout à partir de 1970.

Toute révolution a une fin et la révolution tranquille au Québec s'est arrêtée presqu'aussi brusquement qu'elle avait débuté. Elle a duré à peine 5 ans. Le bilan de cette période comporte beaucoup d'éléments positifs: rajeunissement et nette amélioration de l'appareil gouvernemental, nombreuses mesures sociales, réforme de l'éducation et mise en place de nouveaux instruments d'intervention de l'Etat.

Les années soixante se caractérisent aussi, du moins en apparence et c'est peut-être ce qu'il y a de plus important, par un éveil d'une certaine partie de la population, par l'apparition d'un sentiment

de fierté nationale et d'une motivation collective, et par la prise de conscience plus ou moins généralisée des Québecois de leur capacité de lancer des projets et de les réaliser par leurs propres moyens. Cependant, toute réforme ne se fait pas sans changer des habitudes, heurter des droits considérés comme acquis, modifier les rapports sociaux. Se manifestent déjà, dès 1966, un certain essouflement, un mécontentement en particulier dans les régions rurales (qui porteront au pouvoir un nouveau gouvernement en 1966) et un désenchantement à l'égard des rêves caressés quelques années plus tôt. A la fin de l'Exposition universelle, les investissements chutent considérablement à Montréal et le Québec entre à nouveau dans une période de récession. Les grands travaux de la Côte-Nord sont terminés. Les entreprises publiques naissantes connaissent un démarrage pénible. Enfin, les transferts fiscaux aux provinces sont freinés par le gouvernement fédéal, au moment même où le Québec sort d'une période intensive de grands travaux, qui a rétréci sa marge de main-d'oeuvre sur le plan financier. Il faut ajouter à tout cela la réaction du monde des affaires, à la montée du séparatisme qui, selon eux, éloigne du Québec les investissements et fait fuir les capitaux.

Il n'en fallait pas plus pour remettre en question les modes d'intervention de l'Etat dans le secteur productif et son rôle au niveau des politiques de croissance quoique, dans ce domaine, la révolution tranquille s'est soldée par un échec. Les premiers efforts de planification se sont heurtés dans le contexte du fédéralisme, à

des obstacles infranchissables et ont donné lieu à peu de réalisations. Ainsi le Québec n'est jamais arrivé à formuler de grands objectifs et à élaborer une politique économique d'ensemble. Cette déficience se reflète encore aujourd'hui sur les programmes de développement sectoriels et régionaux et sur l'évolution des sociétés d'Etat. L'action du secteur public manque totalement de coordination et, même durant la révolution tranquille, le gouvernement du Québec a été très loin d'assumer un rôle efficace au niveau des politiques de croissance et d'utiliser pleinement les outils qu'il s'était donné.

L'expansion de 1971 à 1974

Les dépenses des administrations du Canada sont passées de $21.8 milliards en 1967 à plus de $55 milliards en 1974, soit un accroissement annuel moyen de 14.1%. Ce sont les transferts aux particuliers et les subventions aux entreprises qui ont connu les plus fortes progressions. Les sommes versées dans le cadre des différents programmes sociaux existants sont augmentées puis indexées au coût de la vie et de nouveaux programmes voient le jour: l'assurance-maladie, les allocations familiales du Québec, les soins dentaires pour les jeunes, les médicaments pour les assistés sociaux, etc. Le mouvement amorcé, plusieurs années auparavant, se poursuit et le Canada se donne en matière de sécurité sociale un ensemble de mesures, qui se comparent aux pays industrialisés connus comme étant les plus avancés dans ce domaine. Les problèmes de juridiction entre paliers de gouvernement ne sont pas réglés pour autant. Au contraire, c'est le gouvernement

fédéral qui a pris l'initiative d'implanter l'assurance-maladie et qui assure le leadership dans la recherche de l'élaboration et de l'instauration d'une formule de "revenu minimum garanti".

C'est aussi le gouvernement fédéral qui prend l'initiative en matière de développement régional et de politiques de croissance, quoique les provinces y vont de leurs propres programmes. L'accent est mis, à partir de 1967, non pas sur une intervention directe des gouvernements dans le secteur productif mais bien sur une aide à l'entreprise privée en subventionnant l'investissement, la création d'emplois, la recherche, la formation en usine, l'apparition de nouveaux produits etc. La politique de développement régional repose en outre, sur le renforcement de l'infrastructure de certaines agglomérations afin de leur faire jouer le rôle de pôles de croissance. Elle vise, en fait, à stimuler les investissements industriels sur ces territoires. La dépréciation accélérée des immobilisations et les crédits d'impôts pour fins d'investissement sont au nombre des largesses des gouvernements. Le Canada fait face à une très forte croissance de la main-d'oeuvre, il faut donc créer des emplois en particulier dans les régions défavorisées. Le secteur privé a repris toutes ses vertus et c'est à lui que l'on demande, moyennant un apport substantiel de deniers publics, de relever le défi. L'objectif premier est toujours le même que durant la révolution tranquille, il faut maximiser la croissance mais cet objectif prend le pas sur tous les autres. La reprise en main par les francophones du contrôle de leur économie est reléguée très loin dans

l'échelle des priorités. Il ne faut surtout pas faire peur ou imposer des contraintes qui pourraient entraver l'implantation de nouvelles entreprises étrangères. L'Etat s'efforce donc de multiplier les mesures propres à venir en aide à l'entreprise privée et à attirer des investissements. C'est sensiblement avec cette même approche que le parti libéral prend le pouvoir en 1970. Il promet la création pour l'année suivante de 100,000 emplois. Pour ce faire, il est nécessaire rétablir la stabilité politique, de mettre fin aux luttes ou tout au moins de modifier en profondeur les relations fédérales-provinciales et de stimuler par des programmes d'incitations financières, le secteur privé.

L'amélioration de la conjoncture mondiale en 1971, et le début de toute une série de travaux publics d'envergure: Baie James, installations olympiques, Mirabel, prolongement du métro à Montréal, relancent l'économie. Tout comme dans la période 1961-1966, la croissance massive de la contraction des administrations publiques a des effets d'entrainement sur le secteur manufacturier et sur les services. Par exemple, la construction commerciale et industrielle redémarrent dans la région de Montréal. Des études ont permis d'établir toutefois que, somme toute, l'action du Ministère de l'expansion économique régionale et les programmes d'aide à l'investissement du Ministère de l'industrie et du commerce (en particulier ceux qui existaient avant la SDI) se soldaient sinon par un échec, par des résultats extrêmement mitigés. Le problème de la faiblesse de la structure industrielle reste entier et le peu de progrès des régions moins favorisées est dû essentiellement à l'implantation de services publics et non à la venue d'entreprises manufacturières.

A partir des années soixante-dix, les politiques de stabilisation des gouvernements de tous les pays industrialisés sont mises à rude épreuve. Le cadre analytique (courbes de Phillips) de la relation qui doit exister entre le niveau de chômage et celui des prix ne fonctionne plus. Le gouvernement canadien avait déjà tenté, en 1968, d'établir une entente volontaire entre les syndicats, les patrons et lui-même pour modérer la progression des prix et des revenus, mais sans succès. L'utilisation de mesures restrictives qu'il se sent libre d'imposer en 1969 a accru le chômage sans pour autant enrayer la hausse des prix. L'accélération de l'inflation se poursuit en 1972, 1973, 1974 et 1975 sous l'impulsion d'une série de causes: mauvases récoltes, concordance des cycles économiques de plusieurs pays, augmentations des dépenses gouvernementales et principalement, la hausse des prix du pétrole. Les administrations publiques canadiennes se contentent, dans un premier temps, de contrer autant que possible les effets néfastes de ce nouveau fléau en indexant les impôts et les prestations sociales.

La nouvelle société

L'évolution économique des dernières années suscite de nombreuses réflexions et remette en cause quantités de valeurs qui paraissaient, encore hier, immuables: relations entre pays industriels et pays fournisseurs de matières premières, croissance économique, impact des multinationales et contrôle des investissements étrangers, efficacité du rôle de l'Etat, liberté des entreprises, abondance de l'énergie, qualité de la vie, etc. La mise en place en 1975 de contrôles directs sur les prix et les revenus marque, au Canada, la fin d'une époque. Dorénavant et sans doute pour une période relative-

ment longue, les gouvernement fédéral et provinciaux ne laisseront plus, sans droit de regards et d'interventions, les prix et les revenus s'établir par le simple jeu du marché.

L'objectif d'une hausse modérée de l'inflation relègue au second plan celui de la croissance à tout prix. D'ailleurs, la croissance des dernières années, de plus en plus de gens en prennent conscience, n'a été possible qu'à un prix très élevé. La concentration de la production entre les mains de quelques grandes compagnies remet en question la notion même de la libre concurrence. De plus, la pénétration des investissements étrangers dans à peu près toutes les activités économiques, notamment dans le domaine de la distribution, de l'hôtellerie, de la restauration, pose encore avec plus d'acuité les problèmes de l'indépendance nationale. Enfin, la croissance ne s'est pas faite sans une détérioration de la qualité de la vie. L'air et l'eau purs, la nature, les espaces verts sont devenus des denrées rares dans les grandes villes. Pour la première fois au Canada, se pose le dilemme d'une croissance maximum tout en respectant l'environnement et la qualité de la vie. L'entreprise privée est toujours considérée comme le moteur de l'économie mais de plus en plus de citoyens réclament que l'Etat lui impose des normes plus strictes de fonctionnement. Le citoyen veut être protégé comme consommateur, comme emprunteur, comme salarié et exige que l'on respect son environnement.

L'ère de l'énergie à bon marché est maintenant terminée. Cependant, malgré la hausse vertigineuse des prix, la prise de conscience de la rareté des ressources ne s'est pas encore pleinement réalisée, habitués que les Canadiens étaient à les gaspiller. L'Etat

a tout de même réagi et imposé différentes mesures propres à épargner la consommation d'énergie. Ce problème du pétrole a , de plus, radicalement modifié les rapports entre pays-producteurs et pays-consommateurs. Ces derniers ont été ou sont encore aux prises avec des déficits énormes de leur balance des paiements.

Au Québec, en dépit des déclarations répétées en faveur de la libre entreprise et de la libre concurrence, il faut bien se rendre compte que le secteurpublic a atteint une taille plus grande que dans les autres provinces et que les entreprises publiques ont accru leur importance relative au cours des trois ou quatre dernières années (19% de la formation brute de capital fixe de l'ensemble des entreprises en 1972, 1973 et 1974). Il n'existe toujours pas de politique économique et le manque de coordination entre les organismes est toujours à déplorer, mais les sociétés d'Etat créées pour la plupart durant la révolution tranquille sont maintenant mieux rôdées et portent des fruits.

La nouvelle société dont a fait état le Premier Ministre du Canada n'est pas pour aujourd'hui. Les règles du jeu ne peuvent se modifier spontanément. Il n'en demeure pas moins que les mentalités sont en train de changer, que de nouvelles approches, de nouvelles idées ont fait rapidement de nombreux adeptes. L'instabilité économique et sociale des dernières années rend la tâche des administrateurs publics particulièrement difficile. L'histoire nous enseigne, cependant, que c'est durant ces périodes plus ou moins cahotiques que surgissent de nouvelles voies et que se modifient les structures politiques économiques et sociales.

Les principaux champs d'activités des administrations publiques

Les changements de la structure des ministères et du budget, l'introduction du système de la rationalisation des choix budgétaires et la mise en place d'un grand nombre d'organismes et de sociétés rendent difficiles l'analyse à long terme de l'évolution des catégories de dépenses des administrations publiques. C'est pourquoi, il apparaît nécessaire de comparer différentes classifications des dépenses pour mieux faire ressortir les tendances lourdes de l'évolution du rôle des administrations publiques.

Depuis 1961, ce sont les paiements de transferts aux personnes et aux entreprises qui ont augmenté le plus rapidement, à la fois ceux versés par le gouvernement du Canada et du Québec. Ils ont été multipliés par cinq au Canada et par six au Québec. Non seulement de nouveaux programmes sont apparus mais la presque totalité des prestations et des allocations ont été indexées au cours des dernières années pour tenir compte de la progression extrêmement rapide du coût de la vie.

Les dépenses publiques, avons-nous vu antérieurement, croissent plus rapidement que l'économie dans son ensemble. Il faut bien se rendre compte toutefois qu'une partie relativement importante de cette croissance du secteur public a été consacrée, surtout depuis 1971, au seul maintien des services existants. Par exemple les traitements, salaires et autres rémunérations payés par le gouvernement du Québec

(y compris les hôpitaux) ont été multipliés par six depuis 1961 à cause principalement de la croissance des effectifs mais par suite aussi de la progression des salaires, particulièrement depuis le début de la présente décennie. Entre les exercices budgétaires 1972-1973 et 1975-1976, environ 50% de l'accroissement des dépenses budgétaires du gouvernement du Québec a été consacré aux traitements, salaires et autres rémunérations. Ce dernier item a ainsi accru durant cette période, sa part relative dans l'ensemble des dépenses de 42% à 45%[1]. (Les salaires ne représentent qu'environ 20% des dépenses totales du gouvernement fédéral par suite de responsabilités et de fonctions différentes). La progression est un peu moins rapide pour les municipalités quoique certaines catégories de travailleurs municipaux (policiers et pompiers dans plusieurs villes) ont bénéficié de hausses de salaires substantielles.

La structure des dépenses du gouvernement du Québec s'est profondément modifiée depuis vingt-cinq ans. Les transports et communications ont représentés jusqu'au début des années soixante, la principale catégorie de dépenses du gouvernement (tableau 14). Par la suite, l'éducation la santé et le bien-être social (affaires sociales) ont pris une importance prépondérante. L'analyse des dépenses du gouvernement du Québec par

---

[1] Gouvernement du Québec, Notes explicatives sur les crédits 1975-1976, page 7.

fonctions, par ministères ou par missions montre cette progression très nette des dépenses sociales et éducatives (tableaux 14-15-16). La part des dépenses effectuée par les ministères de l'éducation et des affaires sociales était de 43.6% en 1951 et de 67.7 en 1971 pour retomber à 60% en 1976. La mission sociale et la mission éducative et culturelle représentent en 1976 près de 65% des dépenses totales.

La mission sociale

Les dépenses québécoises de la mission sociale ont crû au rythme annuel moyen de prés de 20% depuis 1961 et se chiffrent à $3.1 milliards pour l'année financière 1975-1976. Cette mission regroupe la majeure partie des politiques et programmes sociaux de l'Etat du Québec: sécurite du revenu, santé et adaptation sociale, et habitation. Le Québec n'est toutefois pas seul à agir dans ces domaines. Le gouvernement canadien occupe même une place plus importante que le Québec en matière de sécurité de revenu notamment par ses programmes d'assurance-chômage, d'allocations familiales et de pensions de vieillesse. Il participe aussi aux programmes de santé en assurant une part du financement et aux programmes d'habitation en particulier par l'entremise de la Société Centrale d'Hypothèque et de Logement.

Le domaine de la santé[1] absorbe plus des trois quarts des crédits de la mission sociale. La santé est de juridiction provinciale et

---

[1] excluant l'assurance-maladie qui a été confiée à une régie.

TABLEAU II.14

RÉPARTITION DES DÉPENSES NETTES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC SELON LA FONCTION (en millions de dollars)

	1923	1945	1960	1965	1971	accroissement annuel moyen 1945-60	1960-65	1965-71
Administration	2.2	8.4	20.9	43.2	140.1	6.3	15.6	21.7
%	7.4	7.8	3.5	3.0	3.8			
Protection de la personne et de la propriété	2.9	6.4	31.1	56.4	134.6	11.3	12.6	15.6
%	10.2	5.9	5.2	3.9	3.7			
Transports et communications	12.0	21.7	154.3	249.0	344.1	14.0	10.0	5.5
%	41.2	20.3	25.8	17.3	9.4			
Santé	2.8	12.2	76.8	248.7	902.7	13.0	26.5	24.0
%	9.7	11.3	12.8	17.3	24.7			
Bien-être social	0.08	8.8	75.1	156.3	534.4	15.4	15.8	22.7
%	0.3	8.2	12.6	10.9	14.6			
Services récréatifs et	0.01	0.7	4.9	6.2	20.7	13.8	4.8	22.3
%	0.1	0.1	0.8	0.4	0.6			
Education	2.8	16.2	136.2	393.8	1068.0	15.3	23.7	18.1
%	9.7	15.2	22.7	27.4	29.2			
Richesses naturelles et industries primaires	2.9	16.6	59.2	78.8	142.1	8.8	5.9	10.3
%	9.5	15.5	9.9	5.5	3.9			
Expansion du commerce et de l'industrie	-	-	4.7	15.3	38.0	-	26.6	16.4
%			0.8	1.1	1.0			
Service de la dette	3.4	16.8	23.4	76.8	136.0	2.2	26.8	10.0
%	11.9	15.7	3.9	5.3	3.7			
Autres dépenses	-	-	11.9	113.2	198.8	-	56.9	9.8
%			2.0	7.9	5.4			
TOTAL	29.0	107.2	598.4	1438.0	3659.5	12.1	19.2	16.8
%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			

Source: Ministère des finances du Québec, Etats financiers

RÉPARTITION DES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC PAR MINISTÈRE 1941-1976 (en millions de dollars)

TABLEAU 11.15

	Année financière se terminant en					Accroissement annuel moyen			
	1941	1951	1961	1971	1976	1941-51	1951-61	1961-71	1971-76
Affaires sociales	10.4	54.3	197.5	1436.3	2999.2				
%	11.1	24.4	26.8	39.4	34.1	17.9	13.8	21.9	15.9
Education	9.0	42.7	178.3	1032.0	2427.9				
%	9.6	19.2	24.2	28.3	27.6	16.8	15.4	19.2	18.7
Voirie et transport	29.6	54.0	176.2	349.5	988.6				
%	31.5	24.2	23.9	9.5	11.2	6.2	12.6	7.1	23.1
Service de la dette	11.4	12.4	14.8	134.4					
%	12.1	5.6	2.0	3.7	2375.9	0.8	1.8	24.7	
					27.0				23.4
Autres	33.5	59.3	170.8	697.1					
%	35.7	26.6	23.1	19.1		5.9	11.2	15.1	
TOTAL	93.9	222.7	737.6	3649.3	8791.6				
%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	9.0	12.7	17.3	19.2

Source: Ministère des finances du Québec, Etats financiers

TABLEAU 11.16

RÉPARTITION DES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC PAR MISSION 1941-1976 (en millions de dollars)

	1941	1951	1961	1971	1976	accroissement annuel moyen 1941-51	1951-61	1961-71	1971-76
Mission gouvernementale et administrative	23.8	40.3	99.3	626.0	1661.2				
%	25.3	18.0	13.4	17.0	18.9	5.4	9.4	20.2	21.6
Mission économique	44.2	85.9	256.5	532.3	1420.9				
%	47.0	38.3	34.6	14.5	16.2	6.9	11.6	7.6	21.7
Mission éducative et culturelle	7.7	41.4	182.9	1060.1	2623.7				
%	8.2	18.4	24.6	28.8	29.8	18.3	16.0	19.2	19.9
Mission sociale	18.4	56.9	203.7	1458.3	3085.8				
%	19.5	25.3	27.4	39.7	35.1	11.9	13.6	21.8	16.2
TOTAL	94.1	224.5	742.4	3676.7	8791.6				
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	9.1	12.7	17.4	19.0

Source: Ministère des finances du Québec, Etats financiers

le premier ministère de la santé au Québec remonte en 1936. Autrefois, cependant, les programmes de santé se limitaient au domaine de l'hygiène et de la protection contre les épidémies par la vaccination. Depuis quinze ans, l'Etat a étendu ses responsabilités aux aspects curatifs de la Santé et plus récemment il a accru son intérêt pour la médecine préventive. Les programmes d'assurance hospitalisation et d'assurance maladies sont en fait une reconnaissance du principe que les services de santé doivent être accessibles à tous, riches ou pauvres.

Les dépenses,en dollars constants, consacrées aux soins médicaux au Canada ont presque triplées de 1957 à 1971. (tableau 17) C'est cependant au Québec, durant cette même période, que le coût de la journée d'hospitalisation a crû le plus rapidement. D'ailleurs, les dépenses du secteur de la santé représentent en 1974 au Québec 5.5% du produit national brut comparativement à 4.2% en Ontario et le coût moyen d'une journée d'hospitalisation se chiffre à $117. par rapport à $95. en Ontario.

Le domaine de l'habitation recouvre une partie infime des sommes consenties à la mission sociale (à peine 2% des crédits de la mission sociale pour l'année financière 1976-1977). Contrairement à la plupart des pays européens, ce n'est que très récemment que les administrations publiques canadiennes interviennent directement dans le secteur du logement. Auparavant, les pouvoirs publics canadiens s'étaient contentés,

TABLEAU 11.17

DÉPENSES CONSACRÉES AUX SOINS MÉDICAUX AU CANADA
en millions de dollars constants 1961

	1956	1961	1966	1971
Frais d'hôpital	633.0	949.0	1264.2	1583.3
Frais de médecin	277.9	388.3	536.5	863.9
Frais de dentiste	99.0	116.7	140.6	174.4
Médicaments prescrits	68.7	135.8	236.9	450.4

Source: Statistique Canada, Perspectives Canada, Recueil de statistiques sociales, juillet 1974.

pour l'essentiel, d'accroître la disponibilité des fonds hypothécaires. Aujourd'hui, et le gouvernement fédéral et le gouvernement québécois participent aux déficits d'exploitation des logements à loyers subventionnés et aux coûts de la rénovation urbaine. De plus, le Québec exerce depuis quelques années un contrôle du prix des loyers. L'Etat reconnaît qu'il est responsable de procurer à tout citoyen ou à toute famille, un logement décent à un prix abordable. Devant la flambée des prix et la pénurie de logement, il est probable que cette fonction nouvelle de l'Etat sera appelée à s'accroître sensiblement dans l'avenir.

La mission éducative et culturelle

La mission éducative et culturelle est celle qui a connu après la mission sociale, la plus forte progression. Elle absorbait 18.4% du budget du Québec en 1951 et 29.8% en 1975-76. Les dépenses du gouvernement du Québec pour cette mission étaient de seulement 41.4 millions en 1951 comparativement à $2.6 milliards en 1976.

Plus de 95% des dépenses de la mission éducative et culturelle est consacré à l'éducation. Il ne s'agit toutefois pas de la totalité des dépenses en éducation effectuées au Québec. Même si le financement de l'éducation est assuré de plus en plus par le gouvernement du Québec, l'impôt foncier perçu par les commissions scolaires représentait encore en 1975-76, 24% du coût de l'enseignement élémen-

taire et secondaire[1] (31% en 1973-74 et 37% en 1970-71). D'autre part, malgré le caractère très clair de l'article 93 de l'Acte d'Amérique du Nord britannique qui confie la scolarisation de la population aux provinces, le gouvernement fédéral participe au financement de l'enseignement post-secondaire et extra-scolaire et accorde des subventions à la recherche. Le coût total de l'enseignement au Québec est passé de $448 millions en 1960 à $1.9 milliars dix ans plus tard. Cette progression n'est pas seulement dûe à l'accroissement des effectifs puisque le coût par élève à l'élémentaire et au secondaire était de $235. en 1960 et de $746. en 1970. Seules, parmi les provinces canadiennes, l'Ontario et l'Alberta avaient un coût par élève supérieur à celui du Québec (tableau 18).

Depuis 1960, l'éducation a constitué une des grandes priorités du gouvernement du Québec. Le retard du système d'enseignement au Québec était devenu alarmant et tragique. On constatait en 1961 qu'au delà de la moitié des adultes francophones du Québec, âgés de plus de 25 ans, n'avait pas dépassé la septième année d'enseignement. Ce retard avait des conséquences graves sur le niveau culturel de la population et sur le développement économique du Québec. En 1960, le Québec entreprenait une réforme complète du système d'éducation. L'égalité des chances, la transmission des valeurs culturelles, l'acquisition des

---

[1] Gouvernement du Québec, Ministère des finances, Discours sur le budget 1976-77.

COÛT TOTAL DE L'ENSEIGNEMENT EN FONCTION DE CERTAINS INDICATEURS ET LE NIVEAU D'ÉTUDES

Provinces		Dépenses par élève à plein temps			Total des dépenses en milliers de $	En % du revenu personnel	Par habitant en $	en % du PNB
		Elémentaire Secondaire	post-secondaire non-universitaire	post-secondaire universitaire				
Nouvelle-Ecosse	1960	198	961	1141	57,304	6.2	79	-
	1965	274	1263	1838	103,253	8.7	137	-
	1970	523	2366	3295	274,592	14.4	351	-
Nouveau-Brunswick	1960	184	889	1094	42,621	6.4	72	-
	1965	248	1002	1641	73,458	8.3	119	-
	1970	415	1831	2778	171,052	12.1	273	-
Ontario	1960	313	962	1956	609,244	5.1	100	-
	1965	435	1284	2588	1,238,526	7.5	182	-
	1970	825	2308	4365	2,962,418	10.6	392	-
Alberta	1960	381	942	1702	157,335	7.4	122	-
	1965	455	1115	2373	285,250	9.7	197	-
	1970	793	3697	3788	612,746	12.3	384	-
Colombie-Britannique	1960	366	1007	1469	166,336	5.4	104	-
	1965	440	1301	1995	313,194	7.3	174	-
	1970	685	2184	3798	631,353	8.8	297	-
Québec	1960	225	853	1516	447,957	6.0	87	4.3
	1965	428	974	1837	980,733	9.2	173	6.7
	1970	746	1477	4099	1,948,459	11.6	324	9.0
Canada	1960	284	915	1603	1,705,986	5.8	95	4.4
	1965	410	1134	2102	3,399,505	8.3	173	6.1
	1970	731	1928	3949	7,408,860	11.1	348	8.6

TABLEAU 11.18

Source: Statistique Canada, Perspectives Canada, Juillet 1974, p. 94

connaissances générales et techniques, et l'augmentation du potentiel économique des individus sont parmi les grands objectifs poursuivis par cette réforme. Au cours des derniers quinze ans, la fréquentation scolaire a progressé à tous les niveaux d'enseignement. Une proportion accrue de jeunes Québécois a acquis le nnaissances générales, ce qui permet ou facilite l'assimilation de l'information mais augmente aussi les aspirations et les exigences des individus et des collectivités.

Le Québec consacre aujourd'hui une part très importante de ses ressources à l'éducation, part qui est plus élevée que dans l'ensemble canadien. Le total des dépenses en éducation au Québec représentait en 1970, 11.6% du revenu personnel ou 9.0% du produit national brut par rapport à 11.1% et 8.6% respectivement pour le Canada. Or, l'effort consacré par le Canada pour les fins de l'enseignement est déjà très substantiel et supérieur à tous les pays de l'O.C.D.E. (tableau 19)

Les objectifs de la réforme de l'éducation ne sont pas pour autant tous atteints. L'égalité des chances a été interprétée de façon très étroite. La possibilité de faire des études n'est pas exclusivement lié aux conditions financières mais dépend aussi du milieu social des parents et de leur niveau d'instruction. Le potentiel économique des individus s'est accru mais il est impossible d'en quantifier les effets réels sur le développement. De plus il semble que la rentabilité pour l'individu de poursuivre des études ait diminué depuis 1961[1]. Le slogan "qui s'instruit s'enrichit"

---

[1] Conseil économique du Canada, huitième exposé annuel, Ottawa

TABLEAU 11.19

COMPARAISON DU COÛT TOTAL DE L'ENSEIGNEMENT EN POURCENTAGE DU PRODUIT NATIONAL BRUT 1970

Canada	8.6
Suède	7.8
Etats-Unis	5.4
France	4.7
Japon	4.1
Allemagne	4.0

Source: OCDE

demeure vrai pour l'individu mais le calcul "coût-bénéfice" pour la société reste à établir et comporte surement un seuil où les coûts surpassent les bénéfices. Enfin les réformes des méthodes d'enseignement se sont soldées dans certains cas par des échecs ou des demi-succès.

Les domaines de la culture et des loisirs ont beaucoup moins d'importance en termes de dépenses que celui de l'éducation (moins de 5%, en 1976-77, des crédits budgétaires de la mission éducative et culturelle). Toutefois, l'effort du gouvernement du Québec dans ces domaines s'accroît sensiblement depuis quelques années mais il demeure nettement insuffisant tant les besoins évoluent rapidement. Le Québec a connu depuis le début des années soixante une éclosion des arts et des lettres. Plus de gens sont aussi conscients de la valeur du patrimoine et de la nécessité de conserver et de mettre en valeur les biens culturels. L'avènement de la télévision a permis une plus grande diffusion du théâtre, de la musique, du cinéma et de la chanson mais le Québec reste encore sous-équipé en ce qui concerne les bibliothèques publiques, les centres culturels, les troupes de théâtre, d'opéra et les orchestres symphoniques. Le gouvernement n'a pas réussi jusqu'à maintenant à se doter d'une politique culturelle cohérente. Plus d'une fois, les milieux culturels ont déplorés l'insuffisance de fonds et l'inefficacité des structures gouvernementales existantes. [1]

Le loisir de plein air a pris au Québec ces dernières années une dimension tout à fait imprévisible. Le camping, la bicyclette, le

---

[1] Le ministère des Affaires culturelles a publié en 76 un livre vert qui se veut un document de réflexion devant conduire à la mise en place d'une politique culturelle cohérente au Québec.

sport de la voile, la motoneige, le ski de randonnée, la raquette gagnent chaque année des milliers de nouveaux adeptes. L'objectif de l'Etat est alors de favoriser l'accessibilité aux activités de plein air en multipliant les parcs, les sites, les terrains de camping, les pistes et en subventionnant près de 3000 organismes de loisirs et de sports amateurs.

Il n'y a pas que le gouvernement du Québec qui oeuvre dans les domaines de la culture et des loisirs. Le gouvernement fédéral, utilisant son pouvoir de dépenser et profitant, dans certains cas, de l'inaction du gouvernement du Québec s'implante de plus en plus chaque année dans ce genre d'activités. D'autre part, la mise en place de services récréatifs et communautaires incombe avant tout aux municipalités.

La mission économique

Près de 40% des dépenses du gouvernement du Québec étaient consacré à la mission économique en 1951 et seulement 16.2% en 1976 (tableau 16). Cette diminution relative s'explique par la croissance exceptionnelle des missions sociales et éducatives. D'autre part, la mission économique ne comprend pas toutes les ressources affectées par le gouvernement au développement économique puisque les sociétés d'Etat investissent chaque année plusieurs centaines de millions de dollars.

La part relative des dépenses de la mission économique consacrée aux transports est en régression mais représente toujours pour l'année financière 1976-1977, 50% des crédits budgétaires totaux. Pour le reste, il s'agit essentiellement de programmes d'aide financière , de services

techniques, de recherche et de protection. C'est particulièrement le cas dans le domaine de l'industrie secondaire. Les programmes gouvernementaux sont incitatifs et visent à stimuler l'implantation et le développement des entreprises.

Les transferts consentis aux entreprises par les gouvernements canadien et québécois ont augmenté et se sont diversifiés au cours des derniers quinze ans: aide à l'investissement, à l'emploi, à la formation de la main d'oeuvre, à la recherche, etc. Par exemple, au titre seulement des subventions d'équipement, les administrations publiques canadiennes ont accru leurs dépenses au rythme annuel moyen de 30% de 1960 à 1973.[1]

Alors que dans le domaine social, le Canada et le Québec ont fait preuve d'imagination et ont innové par rapport aux Etats-Unis, les programmes économiques sont par contre d'inspiration américaine. Dans l'industrie secondaire, les pouvoirs publics se sont bornés, au Canada, essentiellement à créer un climat et des conditions favorables, laissant aux décisions du secteur privé le soin d'assurer la croissance. A ce chapitre, le Canada se classe parmi les pays les moins interventionnistes. Il a tout simplement plagié les programmes et mesures prises par les différents Etats américains. Cependant, les conditions économiques et sociales du Canada et encore plus celles du Québec ne sont pas les mêmes qu'aux Etats-Unis. La taille et le dynamisme de l'appareil productif et du pouvoir d'achat

---

[1] Statistique Canada, Les comptes nationaux des revenus et dépenses, volume I.

ne permettent pas (contrairement aux Etats-Unis) de rendre efficace ce genre de mesures incitatives. Tous les autres pays industrialisés sont intervenus beaucoup plus directement dans les secteur industriels notamment dans certaines industries manufacturières particulièrement importantes sur le plan national.

La faiblesse de la structure manufacturière québécoise a fait l'objet de nombreuses études, et le Québec souffre d'un sous-investissement chronique, dû à la faiblesse du secteur privé. L'effort consenti sur le plan social, éducatif et culturel se situe, en pourcentage de la richesse collective (du PNB), au premier ou parmi les premiers rangs des pays industrialisés. Comme l'affirmait dernièrement le Ministre des finances du Québec, "il serait temps que les dépenses de l'éducation (c'est tout aussi vrai pour la santé et le bien-être social) connaissent un rythme de croissance plus compatible avec celui de la richesse collective".[1] S'agit-il d'un aveu de l'échec des politiques économiques ou vraiment de services publics plus nombreux, plus développés, plus onéreux. Le numérateur et le dénominateur sont en cause. Il apparaît cependant difficile de contenir l'évolution des programmes sociaux et éducatifs; la majorité d'entre eux dépend d'une clientèle (programmes ouverts). Il y a peut-être moyen par contre, de diminuer la part relative des ressources attribuée à ces fins en accroissant plus rapidement les ressources globales. Est-il possible d'atteindre un tel objectif sans que le gouvernement du Québec investisse davantage dans les secteurs productifs et en particulier dans l'industrie secondaire ?

---

[1] Ministère des Finances, Québec, Discours sur le budget 1976-77, p. 26

La mission gouvernementale et administrative

La mission gouvernementale et administrative comprend quatre domaines passablement différents: institutions politiques, gestion administrative centrale, relations intergouvernementales et protection de la personne et de la propriété.

Cette mission recouvre en fait "les fonctions centrales qui sont inhérentes à l'existence de l'Etat et à l'exercice du gouvernement." Il est donc normal avec la croissance du rôle et des responsabilités du gouvernement que les services administratifs internes et de soutien s'accroissent (60% de la mission en 1976-77). D'autre part, plusieurs programmes de la mission ont pour objet la coordination et les échanges avec d'autres gouvernements (fédéral, autres gouvernements provinciaux, gouvernements étrangers), ou encore l'aide à un autre palier de gouvernement, en l'occurence les municipalités. Ce dernier secteur comme nous le verrons plus loin a connu une progression vertigineuse dernièrement.

Quant au domaine de "la protection de la personne et de la propriété", il recouvre principalement les services de police, de détention et l'appareil judiciaire. Cependant, il inclut depuis quelque temps de nouvelles responsabilités gouvernementales telles que la protection du consommateur, la qualification professionnelle des entrepreneurs en construction et la promotion du droit et du statut de la femme.

Les municipalités

Au cours des quinze dernieres années les dépenses des municipalités ont progressé moins rapidement que celles du gouvernement du Québec. En outre, la répartition de celles-ci, par fonctions est demeuré relativement stable (tableau 20). Les travaux publics et le service de la "dette" comptent depuis 1951 pour environ 50% de l'ensemble des dépenses des municipalités. La fonction "santé et bien-être" a changé de juridiction et est sous la responsabilité des gouvernements supérieurs. Par contre, les sommes allouées aux services récréatifs et communautaires sont passées de $5 millions en 1951 à $88 millions en 1973 et ont augmenté au rythme annuel moyen de 17% depuis 1966.

Les municipalités font face présentement à des difficultés grandissantes surtout en milieu urbain. Le coût des services déjà offerts et le coût des travaux de développement souffrent de la poussée inflationniste et les municipalités n'ont pas, comme les gouvernements supérieurs, accès à des champs d'impôts progressifs. De plus l'augmentation des besoins dans les centres urbains surpasse la capacité financière des municipalités. Celles-ci ont la responsabilité sur leur territoire respectif d'assurer les services de police et de lutte à l'incendie, d'organiser et de développer le transport urbain, de combattre la pollution, de mettre en place des équipements récréatifs et communautaires et de promouvoir le développement touristique, industriel et commercial. Ces fonctions, pour la plupart existent déjà depuis longtemps mais elles ont acquise récemment

RÉPARTITION DES DÉPENSES DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC SELON LA FONCTION 1951-1973 (en millions de dollars)

Fonctions	1951	1961	1966	1971	1973	accroissement annuel moyen 1951-61	1961-66	1966-71	1971-73
Administration générale	20.8	45.0	81.9	108.7	146.9	8.0	12.7	5.8	16.3
%	14.1	12.3	13.3	11.0	12.0				
Protection de la personne et de la propriété	24.1	58.8	93.8	182.4	220.0	9.3	9.8	14.2	9.8
%	16.3	16.1	15.3	18.5	17.9				
Travaux publics et égoûts	38.8	90.4	140.7	262.5	316.5	8.8	9.3	13.3	9.8
%	26.3	24.7	22.9	26.7	25.8				
Santé et bien-être	11.7	24.8	13.6	16.2	14.1	7.8	-11.3	3.5	-6.7
%	7.9	6.8	2.2	1.6	1.1				
Services récréatifs et communautaires	5.0	13.4	29.7	73.7	88.0	10.4	17.3	19.9	9.3
%	3.4	3.7	4.8	7.5	7.2				
Service de la dette	36.9	99.7	176.4	262.5	311.9	10.4	12.1	8.2	9.0
%	25.0	27.2	28.7	26.7	25.4				
Autres dépenses	10.6	34.0	77.6	78.8	131.5	12.4	17.9	0.3	29.2
%	7.2	9.3	12.6	8.0	10.7				
TOTAL	147.7	366.3	613.7	984.8	1228.9	9.5	10.8	9.9	11.7
%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0				

TABLEAU 11.20

des proportions gigantesque et une quasi-priorité d'urgence nationale. Les municipalités n'ont pas les ressources pour répondre à de tels besoins et réclament de la part du gouvernement du Québec et même de celui d'Ottawa des transferts fiscaux et des subventions additionnelles. Elles sont à la merci de la magnanimité des gouvernements supérieurs, qui ont leurs propres responsabilités et préfèrent aussi, sans doute, ne pas porter l'odieux des augmentations de taxe. Malgré tout, l'aide financière du gouvernement du Québec aux municipalités est passé de $188 millions en 1970 et $938 millions pour l'année en cours (tableau 21).

TABLEAU 11.21

AIDE FINANCIÈRE DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC AUX MUNICIPALITÉS 1970-1977 (en millions de dollars)

Aide se terminant en :	Subventions à des fins spécifiques	Subventions générales	Transferts fiscaux 1	TOTAL
1970	50.6	138.0	-	188.5
1971	80.6	173.2	-	253.8
1972	82.7	184.7	-	267.4
1973	111.5	218.9	13.6	344.0
1974	109.2	275.4	29.7	414.3
1975	184.4	350.5	45.2	580.0
1976 (probable)	232.9	440.8	122.2	795.9
1977 (budget)	277.4	504.9	155.4	937.7
		accroissement annuel moyen de 1970 à 1977: 25.8%		

1) diminutions successives de l'impôt foncier scolaire normalisé (de $1.40 à $1.00 au 1er juillet 1976)

Source: Ministère des finances (Québec), Discours sur le budget

ANNEXE 12

LES SYNDICATS

12.1 Tendances idéologiques

12.2 Taux de syndicalisation, grèves et lock-out

12.3 Voies alternatives

par Alfred Cossette
et Richard Beaumier
Sous la direction de
R. Jouandet-Bernadat

La montée du pouvoir syndical est à juste titre une donnée particulièrement importante dans l'étude prospective d'une société. Dans la mesure où les syndicats regroupent une partie plus ou moins grande de la force de travail d'un pays, leur tendance idéologique et leur puissance comme groupe de pression sont des éléments déterminants de l'évolution. Ainsi, il est généralement admis que la chute économique de l'Angleterre tient en grande partie à la désuétude de l'appareil productif anglais mais est également attribuable pour une part non négligeable à la puissance des syndicats. Le cas de l'Allemagne illustre bien le rôle essentiel que peuvent jouer les syndicats dans une société. En Allemagne, les syndicats constituent le groupe de pression le mieux organisé et le plus puissant. Or, la collaboration entre les divers agents de l'économie. a produit ce qu'on a appelé "le miracle allemand": une montée industrielle assez spectaculaire.

C'est dans l'optique de ces préoccupations que nous voulons entreprendre ce chapitre. Nous considérons successivement les tendances idéologiques de nos syndicats, leur puissance et les alternatives envisagées quant au mode de relations du travail que nous connaissons actuellement.

12.1 TENDANCES IDEOLOGIQUES

La logique de sa position pousse le syndicalisme dans deux directions opposées à la fois: la volonté d'être un agent de transformation sociale et la nécessité de fournir à court terme à ses membres des avantages qu'il ne peut se procurer que grâce au système qu'il dénonce (1).

---

(1) Dion (Léon), La Paix Industrielle: une utopie?, 31e Congrès des Relations Industrielles, Avril 1976.

On peut associer avec réserve ces tendances à deux types de syndycalisme distincts, le "syndicalisme révolutionnaire" (ou de combat) et le "syndicalisme d'affaires". Au Québec, la FTQ a traditionnellement pratiqué un syndicalisme d'affaires, acceptant la notion de profit, de productivité et le dialogue avec le patronat. C'est également le cas pour la CSN. Mais au cours des dernières années, la CSN a mis l'accent sur sa vocation sociale.

Le syndicalisme révolutionnaire remet en cause les fondements mêmes du système dans lequel il évolue et propose un nouvel ordre. L'expression "Avoir le verbe à gauche et le geste à droite" (1) semblerait toutefois mieux convenir à la CSN. Comme le déclarait son ex-président, Marcel Pépin: "La CSN n'est pas là pour renverser le gouvernement". Ainsi, dans une publication récente (2), après avoir sévèrement critiqué le système et ses dirigeants, il propose à ses membres des objectifs et un programme d'action somme toute, assez peu révolutionnaires(tableau 12.1). Marcel Pépin résout ainsi cette contradiction:

> "L'idéologie a toujours un côté d'idéal et ne peut donc être considérée comme un programme d'action. En tant qu'idéal, l'idéologie ne peut passer dans la réalité qu'à travers toutes sortes de circonstances parmi lesquelles il s'agit de naviguer le mieux possible pour la réalisation des objectifs qu'on poursuit. Mais je ne crois pas que nous devions laisser échapper des occasions sous le prétexte que les événements qui se présentent ne satisfont pas complètement toutes les exigences posées par l'idéologie."

---

(1) Dupont (Pierre), "Nos unions sont bien malades ...", L'Actualité, Septembre 1976.

(2) Pépin (Marcel), Prenons notre pouvoir, 47e Congrès, Québec, Juin 1976.

TABLEAU 12.1

Action et réflexion: des objectifs

(D'après Marcel Pépin, "Prenons notre pouvoir",
47e Congrès, Québec, Juin 1976)

1) les lois du travail

- promouvoir, répandre la nécessité, prôner une réforme des lois du travail qui passe par la reconnaissance pleine et entière du droit d'association et du droit de grève.
- suppression de l'utilisation des injonctions.
- mettre fin à la pratique des lois spéciales.

2) le droit d'association

- les lois actuelles fournissent une mauvaise protection.
- il faut permettre aux travailleurs qui le veulent d'être membre d'un syndicat de bonne foi (i.e., non dominé par l'employeur).
- aucun syndicat ne devrait être accrédité à moins qu'il ne soit affilié à une centrale syndicale de bonne foi ou qu'il fasse la preuve qu'il n'est pas dominé par l'employeur.
- on devrait interdire tout congédiement ou représaille envers un travailleur tant qu'un tribunal ne se sera pas prononcé sur le cas.

3) le droit de grève

- l'exercice du droit de grève est actuellement limité.
- il faut revendiquer et obtenir que le droit de grève et son exercice ne soient plus réglementés.
- il faut obtenir le droit de grève permanent sans réglementation.
- permettre les grèves de sympathie.

4) le monopole de représentation

- promouvoir le pluralisme syndical. (à étudier)

Du côté de la CEQ, le militantisme syndical est fort et on note une tendance nette à mettre de l'avant le même type d'idéologie que la CSN. En raison même de leurs fonctions, les syndiqués de la CEQ sont en mesure de répandre avec beaucoup d'efficacité une idéologie donnée. Ainsi, la publication du manuel "Pour une journée d'école au service de la classe ouvrière", n'a-t-elle pas manqué de susciter de vives réactions en raison justement de l'impact qu'il pouvait avoir à long terme sur toute la société québécoise.

La politisation des relations du travail au Québec ne s'est pas limitée au secteur public. Dans le secteur privé de l'économie, des conflits ayant joui d'une grande publicité ont nettement pris l'allure d'un affrontement politique. Il semblerait que la lutte syndicale débouche sur la scène politique lorsque les travailleurs ont l'impression que leurs revendications ne trouvent pas écho à ce niveau. Ainsi, a-t-on proposé la formation d'un parti ouvrier au Québec. Selon Léon Dion (1), il ne peut y avoir plus d'une autorité suprême dans une société. Faisant référence à la vague de désobéissance civile occasionnée par les négociations dans le secteur public, il souhaite que les intérêts politiques des travailleurs soient défendus par un parti ouvrier pour éviter que se produise un blocage de la société québécoise.

---

(1) Dion (Léon), op. cit.

Ailleurs au Canada, le syndicalisme pratiqué a typiquement été un syndicalisme d'affaires. Jusqu'ici, il faut bien le dire, le phénomène radical était surtout québécois ou à tout le moins, était perçu comme tel. Ainsi, bien que ce ne soit pas corroboré par les statistiques officielles, les entrepreneurs du secteur manufacturier ont nettement l'impression que la fréquence des grèves au Québec est plus élevée que partout ailleurs au Canada (1). De plus, selon le même rapport, le climat des relations du travail au Québec serait mauvais et le militantisme syndical serait ici plus fort que dans l'ensemble du Canada.

Toutefois, bien que l'expression "grève générale" vienne à peine de passer dans le vocabulaire de nos compatriotes anglophones, les antécédents ne manquent pas (voir la grève de Winnipeg), et il se produit actuellement une mobilisation générale contre les mesures anti-inflationistes du gouvernement fédéral. Cette levée de boucliers a pour objectif premier la défense des intérêts économiques des travailleurs mais elle traduit également une certaine volonté idéologique et politique.

12.2 TAUX DE SYNDICALISATION, GREVES ET LOCK-OUT

L'organisation syndicale

Deux grandes centrales oeuvrent sur la scène québécoise plus un certain nombre d'autres de moindre importance.

La CSN est une centrale québécoise très bien structurée. Les syndicats participent à trois niveaux de structure du mouvement. Ils sont groupés au plan professionnel au sein de fédérations professionelles

---

(1) Fantus Co. Inc., Industrial development in Quebec, Ministère de l'Industrie et du Commerce, Mai 1972.

(par exemple, la fédération nationale des syndicats du bâtiment et du bois). La fédération professionnelle assume la responsabilité en matière de négociations et d'application de conventions collectives et d'éducation professionnelle. Les syndicats sont groupés aussi en conseils centraux au plan géographique. Le conseil central (de Joliette, par exemple) assure l'action syndicale au niveau de la région: direction de grève, éducation syndicale, action politique et sociale. Finalement, les conseils centraux, les fédérations professionnelles et les syndicats se retrouvent au congrès confédéral, autorité suprême du mouvement qui se réunit tous les deux ans. Entre-temps, les politiques sont décidées par le conseil confédéral, exécutées par le bureau confédéral, tandis que l'administration quotidienne est assurée par le comité exécutif. Parallèlement, chaque fédération possède un conseil fédéral (ou un bureau fédéral) et un exécutif qui assument les mêmes fonctions dans le cadre de la juridiction de la fédération. La cotisation syndicale du salarié sert donc à quatre niveaux: local, professionnel, régional et confédéral.

La Fédération des travailleurs du Québec est, par contre, une centrale beaucoup plus décentralisée. L'unité syndicale de base est la section; elle porte un numéro et fait partie d'une "union " (ou "syndicat"), l'équivalent de la fédération professionnelle de la CSN (par exemple la section 791 de l'Union internationale des opérateurs de machinerie lourde). La section groupe les travailleurs d'une ou de plusieurs entreprises, ou d'un même métier oeuvrant dans une région donnée. Les sections des unions internationales (américaines) ou nationales (canadiennes), de même que les unions et les fédérations provinciales, délèguent des représentants à l'assemblée statutaire du Congrès du travail du Canada qui se réunit tous les deux ans. Le Conseil exécutif et le Comité exécutif assurent la bonne marche du CTC, entretemps. Le CTC est une centrale pancanadienne qui possède une fédération dans chaque province dont la FTQ au Québec. Les sections du CTC sont invitées, mais non obligées, d'adhérer à la FTQ. La cotisation syndicale du salarié sert

donc en principe à quatre niveaux: section, union, fédération et national. La part allouée à la fédération est très faible, ce qui fait de la FTQ un organisme moins riche au plan économique, malgré le nombre de ses membres, que la CSN.

D'autres centrales syndicales oeuvrent au Québec, en plus de la CSN et de la FTQ. Une scission au sein de la CSN en 1972 donna lieu à la fondation de la Centrale des syndicats démocratiques (CSD). La plupart des enseignants, de même que le personnel de soutien et les professionnels des divers paliers d'enseignement du Québec, sont regroupés au sein de la Centrale d'enseignement du Québec (CEQ). Les agriculteurs sentent aussi le besoin de se grouper. Même s'ils sont propriétaires, les difficultés économiques qu'ils rencontrent et la nécessité de négocier avec des grandes compagnies et le gouvernement, les amènent souvent à se rapprocher du monde ouvrier. Les agriculteurs sont représentés par l'Union des producteurs agricoles (UPA).

La pénétration syndicale

En 1974, 34.1% des salariés au Canada étaient syndiqués. Le taux de syndicalisation au Québec était significativement supérieur à la moyenne nationale et celui de l'Ontario légèrement inférieur (graphique 12.1). Depuis 1941, la syndicalisation a été rapide mais on enregistre une certaine stabilisation et même une chute dans certains cas dans les années 50. Le taux de syndicalisation des travailleurs québécois est en 1966 plus élevé que celui de l'Ontario ou des Etats-Unis. Il peut cependant sembler faible par rapport au Royaume-Uni ou la Suède (tableau 12.2).

Si on regarde maintenant la répartition des membres entre les centrales au Québec (tableau 12.3), on se rend compte que la CTC - FTQ perd de l'importance au profit de la CSN et des autres. En 1968, la CTC - FTQ détient 45.5%

GRAPHIQUE 12.1

EVOLUTION DU TAUX DE SYNDICALISATION

1941-1974

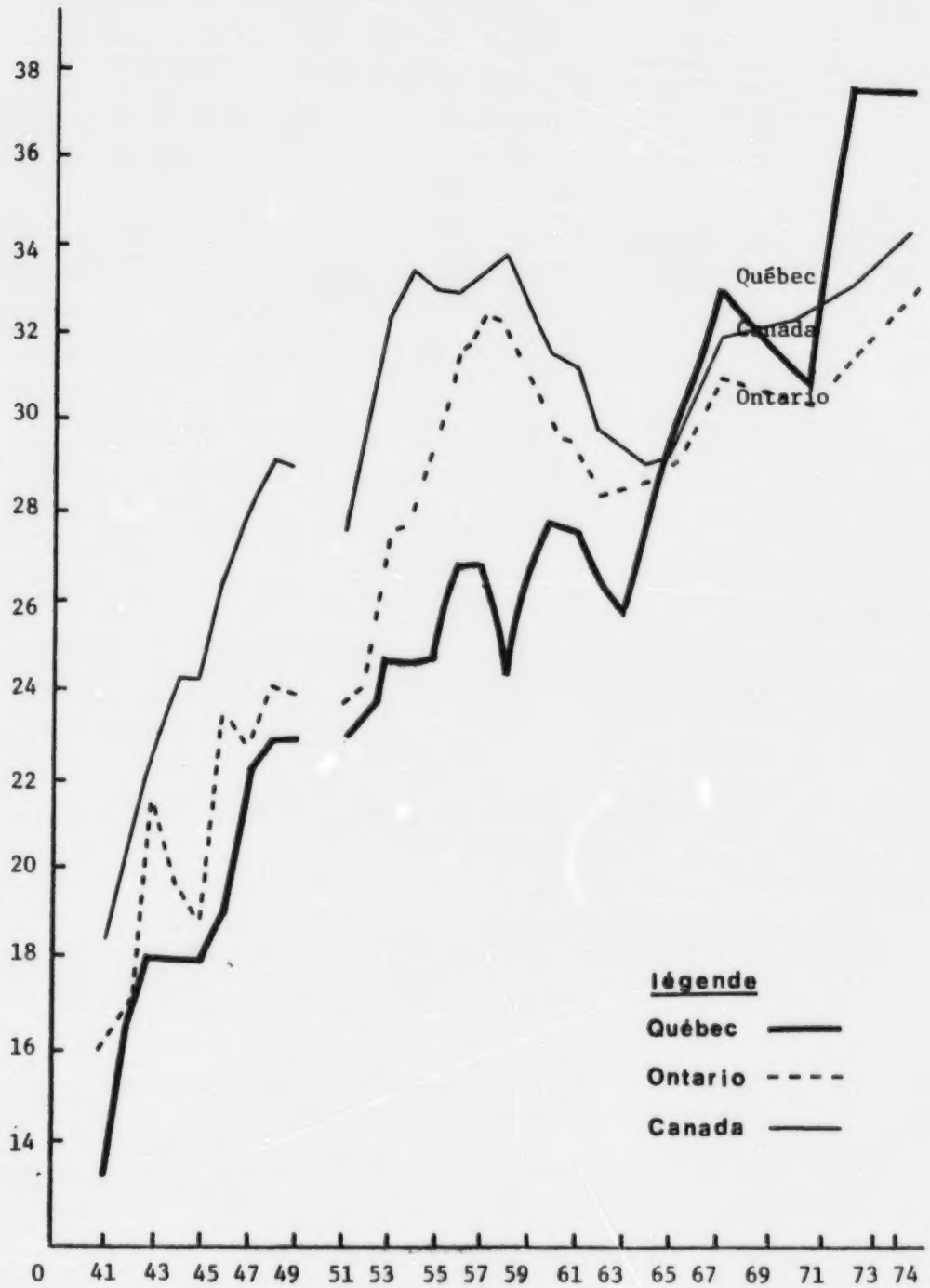


TABLEAU 12.2

COMPARAISON INTERNATIONALE
TAUX DE SYNDICALISATION

Année	Etats-Unis	Japon	Allemagne de l'ouest	Royaume-Uni	Suède	Canada	Ontario	Québec
1956	26,3	15,1	28,4	40,8	53,1	24,5	23,8	19,6
1961	23,1	18,3	29,2	39,8	54,6	22,6	22,9	19,4
1966	23,7	21,3	28,9	39,2	58,9	24,5	24,1	24,3

Il s'agit du nombre de syndiqués, exprimé en pourcentage de la population civile active. Les données du Québec ne comprennent pas la CEQ.

Source: Gouvernement du Canada, Croissance du syndicalisme au Canada: 1921-1967, Ministère du Travail, Ottawa, 1970.

TABLEAU 12.3

REPARTITION DES MEMBRES SELON
CENTRALE, QUEBEC 1961-68

	C.T.C.-F.T.Q.		C.S.N.		AUTRES	
	Syndiqués	%	Syndiqués	%	Syndiqués	%
1961	201,235	57.0	90,733	25.7	61,076	17.3
1962	202,374	56.3	95,615	26.6	61,467	17.1
1963	216,541	53.0	121,344	29.7	70,682	17.3
1964	237,164	52.2	139,482	30.7	77,692	17.2
1965	262,646	51.2	172,362	33.6	77,973	15.2
1966	300,179	52.8	190,454	33.5	77,887	13.7
1967	306,927	52.9	197,268	34.0	76,006	13.1
1968	319,746	45.5	218,384	31.1	164,031	23.4

Source: Organisations de travailleurs au Canada.

des syndiqués au Québec, alors que la CSN en détient 31.1% et les autres 23.4%. Malheureusement, il n'est pas possible d'obtenir une évolution récente de la répartition des membres selon les centrales. Toutefois, selon des statistiques disponibles pour une année seulement (1976), il semble que la tendance précédente se soit complètement renversée et que la CSN soit nettement en perte de vitesse.

Le tableau 12.4 permet de suivre la répartition sectorielle des effectifs syndiqués au Québec. Nous retrouvons des secteurs fortement syndiqués (forêt, tabac, caoutchouc, pâtes et papiers, éducation) et d'autres faiblement syndiqués (commerce de gros, finances, services commerciaux). Les effectifs de la CSN semblent de plus, concentrés dans le secteur tertiaire alors que ceux de la FTQ le sont dans les secteurs primaire et secondaire.

Grèves et lock-out

Au Québec, les grèves tirent leur origine en grande partie dans le secteur public (tableau 12.5). Ainsi, sur la période 1965-74, 31.3% des jours-hommes perdus l'ont été dans ce secteur. Si on considère le nombre de travailleurs impliqués, 58.4% se trouvaient dans le secteur public.

Si on examine maintenant le nombre de jours-hommes perdus dans les grèves et lock-out par rapport à la population active (tableau 12.6), on remarque que le Québec obtient en 1974 un coefficient assez élevé dans l'ensemble des pays considérés. Bien sûr, l'Italie vient en tête avec un coefficient de 1.00 et les pays à consensus social tels que la Suède et la République Fédérale Allemande obtiennent des coefficients très bas.

TABLEAU 12.4

REPARTITION DES SYNDIQUES ENTRE CENTRALES SYNDICALES
TAUX DE SYNDICALISATION-QUEBEC, 1968 (en pourcentage)

	TOTAL	CTC	FTQ	CSN	TAT[1]	AUTRES[2]
SECTEUR PRIMAIRE	44,0	1,5	19,7	6,4	1,4	15,0
Agriculture	0,8	—	—	0,8	0,2	—
Mines et carrières	47,9	2,3	27,9	13,1	3,3	1,3
Forêt	78,5	1,8	27,4	3,3	—	46,1
SECTEUR SECONDAIRE	47,0	5,2	23,5	12,7	0,8	4,7
Aliments et boissons	35,2	2,2	19,0	10,4	1,0	2,5
Tabac	78,3	2,4	75,4	0,4	—	—
Caoutchouc	60,0	15,0	38,6	6,4	—	—
Cuir	47,0	8,7	6,3	21,9	—	10,0
Textiles	53,0	4,4	25,4	21,8	0,4	0,9
Bonneterie	12,8	1,1	6,4	5,3	—	—
Vêtements	56,3	3,3	41,9	8,6	—	2,5
Bois	30,0	2,9	14,2	11,9	—	1,0
Meubles	31,9	0,5	17,4	13,7	0,3	—
Pâtes et papiers	72,9	15,7	34,5	21,9	—	0,7
Imprimerie	33,4	8,7	8,7	16,0	—	—
Industrie métallurgique primaire	68,0	6,7	22,5	38,0	—	0,7
Produits en métal	32,9	7,9	16,4	3,8	2,3	2,5
Machinerie	45,0	6,1	25,2	9,9	0,5	3,3
Matériel de transport	53,6	2,6	34,3	13,4	0,3	3,0
Appareils électriques	64,3	3,2	15,2	20,6	1,2	42,1
Produits minéraux non métalliques	56,9	11,1	30,1	12,3	2,6	0,7
Pétrole	37,8	2,0	12,0	—	—	23,7
Produits chimiques	28,2	1,2	10,1	9,3	5,9	1,6
Manufactures diverses	19,1	1,5	13,0	3,9	—	0,7
CONSTRUCTION	56,9	7,8	24,8	24,4		
SECTEUR TERTIAIRE	35,3	6,5	5,4	11,9	0,5	11,0
Transports	47,9	18,6	9,9	8,6	1,7	9,1
Communications	70,2	15,5	30,6	1,8	0,2	22,1
Commerce de gros	1,7	0,1	0,7	0,9	—	—
Commerce de détail	19,9	1,0	8,4	10,3	0,1	0,1
Finances, Assurances et Immeubles	2,4	1,2	—	1,0	0,1	0,1
Éducation	96,8	0,8	0,9	12,1		83,0[3]
Services de santé	40,7	—	2,2	33,5	0,2	4,8
Services récréatifs	50,9	39,0	10,4	0,9	—	0,6
Services commerciaux	0,5	—	—	0,5	—	—
Services personnels	3,9	3,0	0,1	0,4	—	0,4
Services divers	26,7	15,8	—	1,3	9,0	0,6
Administration publique	61,4	16,4	8,2	32,5	0,1	4,3
TOTAL	39,1	5,8	12,0	12,2	0,6	8,5
Nombre de syndicats locaux	2 590	758	601	936	62	233
Nombre de syndiqués	702 161	104 720	215 026	218 384	11 021	153 010

Le taux de syndicalisation est le nombre de syndiqués exprimé en pourcentage des employés du secteur. Les syndicats affiliés à la FTQ le sont aussi au CTC. Les syndiqués apparaissant à la 2e colonne du tableau comme affiliés au CTC ne sont pas affiliés à la FTQ.

[1] syndicats affiliés aux Travailleurs alliés et techniques du Canada et des États-Unis.

[2] comprend les syndicats affiliés à la CEQ, aux « teamsters », les employés de Marconi, de la Compagnie de téléphone Bell, etc.

[3] dont 68,0% composé de syndicats affiliés à la CEQ.

SOURCE : Gouvernement du Québec, *Taux du syndicalisme au Québec*, Ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre, Québec, 1972.

TABLEAU 12.5

GREVES DANS LES SERVICES PUBLICS
(SELON LE CODE DU TRAVAIL) AU QUEBEC

	JOURS-HOMMES PERDUS			NOMBRE DE TRAVAILLEURS IMPLIQUES		
	Toutes les activités économiques	Services publics (selon le code du travail)	%	Toutes les activités économiques	Services publics (selon le code du travail)	%
1965	606,820	86,900	14.3	38,826	9,547	24.6
1966	1,926,890	764,082	39.7	90,984	49,586	54.5
1967	1,760,950	747,725	42.5	145,226	91,811	63.2
1968	1,003,440	70,135	7.0	26,552	3,286	12.4
1969	1,259,030	113,429	9.0	103,235	62,483	60.5
1970	1,417,560	178,714	12.6	73,189	5,430	7.4
1971	603,120	176,000	29.2	48,747	26,617	54.6
1972	2,829,310	2,435,685	86.0	481,130	460,474	95.7
1973	1,604,690	34,372	2.1	74,372	10,710	14.4
1974	2,618,930	281,495	10.7	190,151	22,558	11.9
MOYENNE						
1965-74	1,563,074	488,854	31.3	127,241	74,250	58.4

TABLEAU 12.6

COMPARAISONS INTERNATIONALES 1950-1974

Nombre de jours-hommes perdus dans les grèves et lock-out par personne employée

	1974	1970	1965	1960	1955	1950
Canada	0.96	0.78	0.33	0.12	0.34	0.27
Ontario	0.46	0.81	0.51	0.14	0.78	0.10
Québec	0.61	0.61	0.30	0.11	0.12	0.06
Italie	1.00	1.06	0.35	0.29	0.28	0.37
Etats-Unis	0.51	0.77	0.30	0.27	0.43	0.64
France	0.15	0.08	0.04	0.05	0.15	0.62
Rép. Féd. Allemande	0.03	0.00	0.00	0.00	0.03	0.01
Suède	0.01	0.04	0.00	0.00	0.05	0.01

Source: Annuaire du Bureau International du Travail
Grève et lock-out au Canada
Annuaire du Québec
Sommaire chronologique STAT-Canada.

N.B.: Les conflits sous juridiction fédérale ne sont pas inclus dans les conflits provinciaux.

La comparaison Québec-Ontario est rendue difficile car l'évolution on Ontario est assez irrégulière. On peut cependant affirmer qu'en moyenne sur la période considérée plus de jours-hommes perdus par personne active ont été enregistrés en Ontario qu'au Québec.

Notons finalement que l'augmentation rapide du coefficient québécois entre les années 60 et 65 semble correspondre à une syndicalisation accrue dans le secteur public.

La canadianisation des syndicats internationaux

Les statistiques disponibles montrent que le pourcentage de travailleurs syndiqués appartenant à des syndicats internationaux marque une constante tendance décroissante (tableau 12.7). Cette baisse serait selon Gérard Dion (1) attribuable à deux causes:

- détachement des sections canadiennes de leur syndicat international pour mettre sur pied un syndicat canadien indépendant.
- croissance plus rapide des effectifs des syndicats nationaux qui s'est effectuée particulièrement dans les services publics.

De façon générale, il note une tendance générale à l'autonomie des sections canadiennes par rapport à la direction américaine de leur syndicat.

---

(1) Dion (Gérard), L'influence étatsunienne sur le syndicalisme canadien, Département des Relations Industrielles, Université Laval, à Part no. 4, 1975.

TABLEAU 12.7

POURCENTAGE DES TRAVAILLEURS SYNDIQUES
CANADIENS MEMBRES DES SYNDICATS INTERNATIONAUX
AU COURS DE CERTAINES ANNEES CHOISIES

1911	90%
1935	51
1945	66
1955	71
1966	74
1971	62
1973	55.3

Source: Organisation des travailleurs au Canada (ottawa).

Le secteur de la construction

Les relations du travail dans le secteur de la construction ont attiré l'attention en raison de l'importance vitale de cette industrie dans l'économie québécoise. Ainsi, les recherches effectuées à l'occasion de l'enquête sur l'exercice de la liberté syndicale dans l'industrie de la construction (Enquête Cliche) ont montré qu'une baisse d'activité de $1.00, dans le secteur de la construction, entraîne au total une perte de $4.10 pour l'économie du Québec, alors qu'une réduction d'un emploi entraîne la perte de cinq emplois (1). La fréquence des grèves dans ce secteur n'est pas en moyenne plus élevée que dans les autres secteurs (graphique 12.2). Toutefois, il existe dans la construction un système de relations du travail basé sur l'intimidation, la corruption et la violence qui fausse le jeu normal des négociations collectives. Ainsi, selon qu'on pourra rétablir dans ce secteur une certaine démocratie et un climat favorable aux négociations ou non, dépendra dans une mesure non négligeable l'avenir économique du Québec. En effet, le secteur de la construction est un secteur vital pour l'économie québécoise et un climat malsain dans ce secteur ne pourra que détériorer l'image déjà passablement ternie de nos syndicats et possiblement affecter des décisions d'investissement à venir.

12.3 VOIES ALTERNATIVES

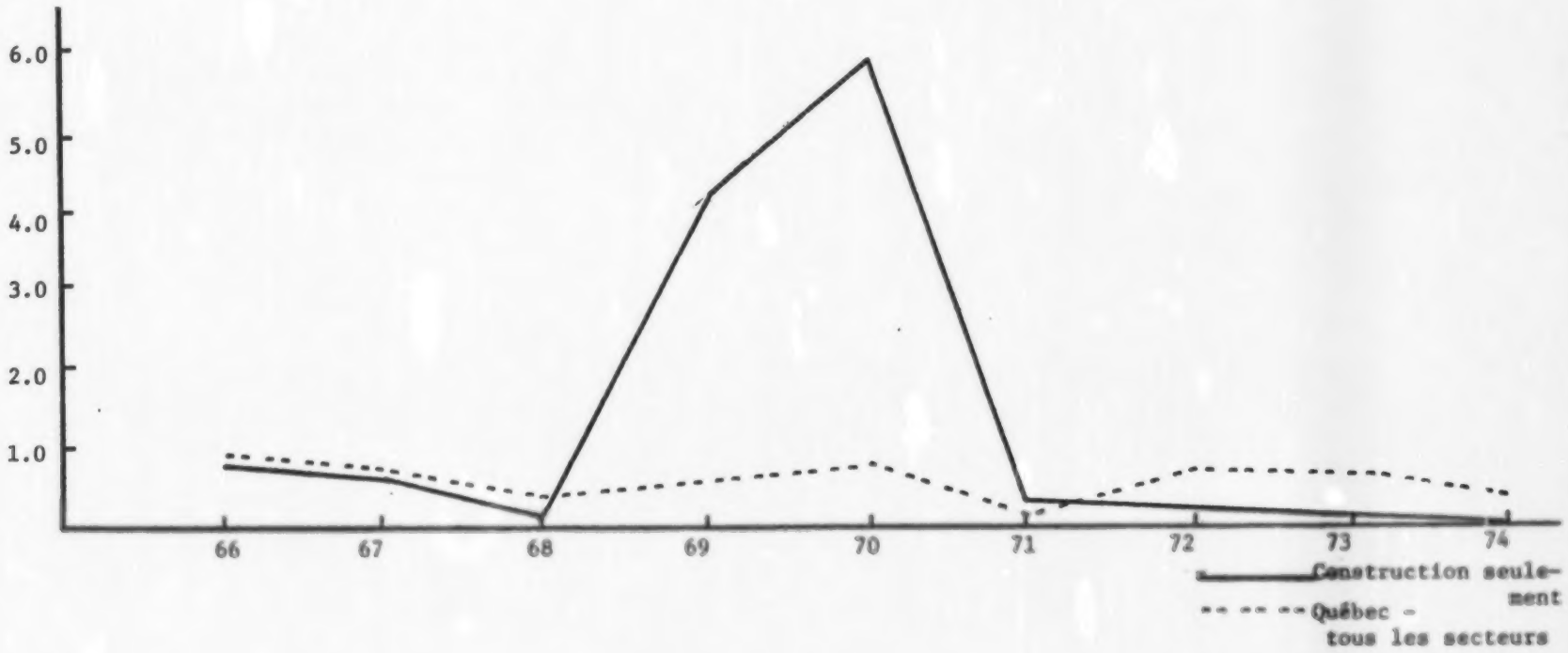
La fréquence des grèves et des conflits de travail au Québec a amené la recherche de voies nouvelles et de solutions au système actuel des relations du travail. Il faut bien dire que ce n'est pas tellement le secteur

---

(1) Rapport de la Commission d'enquête sur l'exercice de la liberté syndicale dans l'industrie de la construction, Editeur officiel du Québec, 1975.

GRAPHIQUE 12.2

JOURS-HOMMES PERDUS PAR PERSONNE EMPLOYEE
QUEBEC ET SECTEUR DE LA CONSTRUCTION
1966-1974



comme le secteur public qui semble être à l'origine des problèmes. On a tenté d'appliquer le système des relations du travail en vigueur dans le secteur privé au secteur public sans l'adapter au préalable et il en est résulté des conflits répétés d'une ampleur très considérable.

Solutions envisagées

Diverses solutions ont déjà fait l'objet d'études. Ainsi, on a parlé de supprimer le droit de grève dans le secteur public. On a parlé de créer des comités de négociations permanents, d'arbitrage obligatoire, de fragmentation des tables de négociation, et bien sûr, de créer une commission d'étude sur la question. Selon Fernand Morin (1), tout projet de réforme devrait toucher les points suivants:

- La négociation par à coups. Cette méthode pousse les parties à des prises de position extrême "à du tout ou rien".
- Le niveau approprié des tables de négociation. Peut-être une plus grande décentralisation dans les négociations.
- Le support aux négociateurs et aux observateurs. Toutes les parties doivent pouvoir compter sur les mêmes données de base. Création d'un centre d'information.
- L'exercice des moyens de pression. Une action répressive en ce domaine pourrait produire l'effet contraire ainsi recherché.

---

(1) Morin (Fernand), La législation par à coups de 1965 à 1975, 31ième Congrès des Relations Industrielles, Québec, 1976.

Au Canada, le modèle fédéral a semblé intéressant de plusieurs points de vue (1). Ce qui le distingue du modèle québécois, c'est que le choix entre la grève et la conciliation doit être effectué avant la négociation (figure 12.1). D'autre part, il faut aussi faire état, au niveau fédéral, de la multiplication des unités de négociation. En effet, un grand nombre de ces groupes sont très réduits et par conséquent, faibles, le gouvernement ne fait donc pas face à un bloc uni.

En Ontario cependant, presque tous les employés du secteur public sont réunis dans un même grand syndicat. Toutefois, la grève est interdite dans le secteur public mais les parties sont convenues de soumettre leurs différents à un tribunal d'arbitrage tripartite. Les décisions de ce tribunal sont définitives et obligatoires en ce sens que le gouvernement provincial a toujours consenti à les faire exécuter et qu'il n'y a pas de raison de penser qu'il rompra avec cet usage.

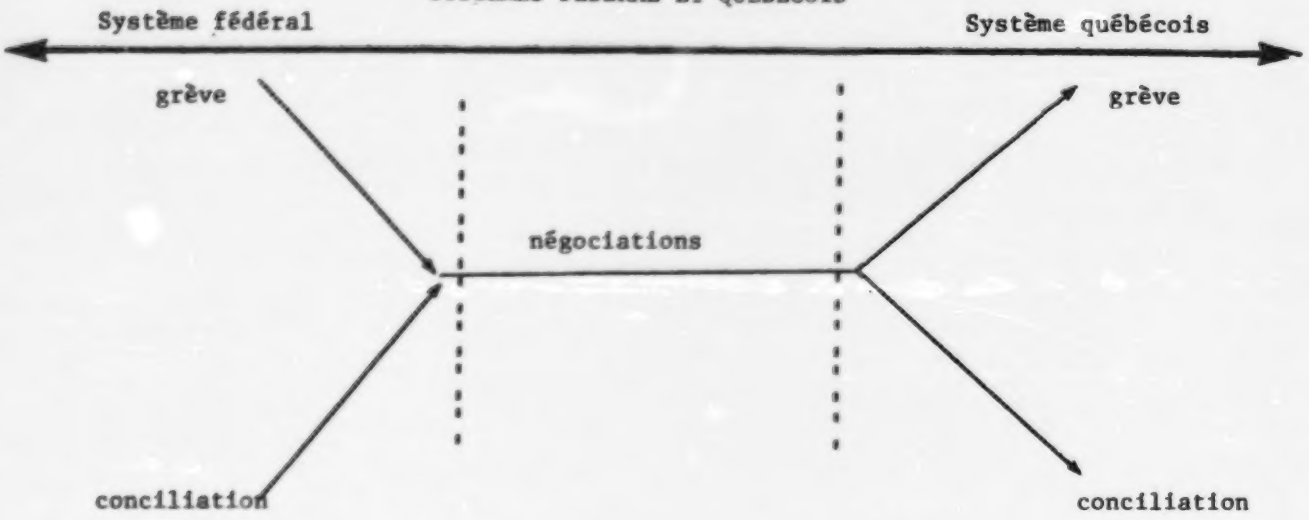
A un autre niveau, le CTC a déjà proposé la formation d'un comité tripartite composé du gouvernement, des syndicats et des patrons. Cette idée a été reprise récemment au niveau fédéral mais le CTC a indiqué qu'un tel comité ne devait avoir que des fonctions consultatives. La CSN, pour sa part, a très mal accueilli cette proposition alléguant qu'elle ne contribuerait pas à faire fonctionner un système qu'elle rejette en bloc au départ. Quoiqu'il en soit, des discussions sont actuellement en cours à ce propos au niveau fédéral et il n'est pas exagéré de prétendre que de l'issue de ces discussions pourrait bien surgir des tendances nouvelles impliquant l'avenir économique à long terme du Canada.

---

(1) Kruger (A.), "La négociation collective dans le secteur public: Quelques expériences faites au Canada", Revue Internationale du Travail, Vol. 109, No. 4, Avril 1974.

FIGURE 12.1

LE CHOIX GREVE-CONCILIATION DANS LES SYSTEMES FEDERAL ET QUEBECOIS



Le succès des négociations collectives fait donc appel à un certain climat de confiance et de paix prévalant dans une société. Il serait intéressant ici de revoir l'expérience de pays à consensus social.

Le cas de l'Allemagne est caractéristique d'un climat de paix industrielle pouvant prévaloir dans une société. En raison de données historiques particulières, il existe une tradition en Allemagne à l'effet que tôt ou tard, il se trouvera un "consensus" au Parlement ou dans la population pour résoudre les problèmes qui se posent. Le "consensus" est fondé sur le postulat que la paix sociale est nécessaire pour le bien-être de tous. Il suppose donc que les différents partenaires sociaux (gouvernement, patronat et syndicats) épuiseront toutes les possibilités de conciliation avant d'avoir recours à la lutte (grève, lock-out). L'action concertée réunit deux fois par an les partenaires sociaux; ils discutent sous la présidence du ministre fédéral de l'économie des objectifs globaux de l'année (hausse de salaires, investissements, bénéfices des entreprises, etc.)

BIBLIOGRAPHIE

BELANGER Paul, La rivalité intersyndicale au Québec, Département de Sociologie et d'anthropologie, Université Laval, Québec, 1968.

Confédération des Syndicats Nationaux, Ne comptons que sur nos propres moyens, Montréal, 1971.

Conseil du Patronat du Québec, Commentaires sur une politique Economique Québécoise, Montréal, Janvier 1975.

Pour combattre le chômage, Montréal, Janvier 1971.

DION, Gérard, L'influence Etatsunienne sur le syndicalisme canadien, Département des relations industrielles, Université Laval, Tiré à part, No. 4, 1975.

DION, Léon, La Paix Industrielle: Une Utopie? 31e Congrès des Relations Industrielles, Avril 1976.

DUPONT, Pierre, Nos unions sont bien malades, Actualité, Septembre 1976.

Fantus Co. Inc., Industrial Development in Quebec, MIC, Mai 1972.

Fédération des travailleurs du Québec, Documents de travail, Québec, 1969.
Position de la FTQ, 1960-1967
Le Rapport du Secrétaire Général, 14e Congrès de la FTQ, 1975
Discours inaugural du Président, 1969
Rapport du Secrétaire Général, 1969

FRECHETTE, Jouandet-Bernadat & Vézina, L'Economie du Québec, HRW, Montréal, 1975.

Gouvernement du Canada, Croissance du Syndicalisme dans les années soixante, Travail Canada, Ottawa, 1976.

Brève description du système des relations du travail au Canada, Ottawa, 1976.

Gouvernement du Québec, Ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre, Taux du syndicalisme au Québec, Editeur officiel du Québec.

HEBERT, Gérard, J.J., La Genèse du présent code du travail, 20e Congrès des relations industrielles de l'Université Laval, Les presses de l'Université Laval, Québec, 1965. Différents articles dans: La Presse, Le Jour, Le Devoir.

HEBERT, Gérard, Négociation collective I, Syllabus du cours, Université de Montréal, Ecole des Relations Industrielles.

BIBLIOGRAPHIE

KRUGER, A., La négociation collective dans le secteur public: Quelques expériences faites au Canada, Revue Internationale du Travail, Vol. 109, No. 4, Avril 1974.

PEPIN, Marcel, Prenons notre pouvoir, 47e Congrès, Québec, Juin 1976.

Rapport de la Commission d'enquête sur l'exercice de la liberté syndicale dans l'industrie de la construction, Editeur Officiel du Québec, Québec, 1975.

TREMBLAY, Louis-Marie, Le Syndicalisme Québécois, P.U.M. 1972.

Université Laval, 31e Congrès des relations industrielles de l'Université Laval, Où s'en va notre système de relations de travail, 26 avril 1976.